Фаталиева Зульфия Амираслановна. Формирование бюджета региона в условиях развития межбюджетных отношений : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Фаталиева Зульфия Амираслановна; [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т].- Махачкала, 2008.- 210 с.: ил. РГБ ОД, 61 08-8/1324

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические основы формирования бюджета и организации межбюджетных отношений 13

1.1. Экономическая сущность и содержание бюджета государства и региона 13

1.2. Характеристика современной бюджетной системы Российской Федерации 23

1.3. Развитие и современное состояние межбюджетных отношений в Российской Федерации 42

2. Методические аспекты оценки доходной и расходной частей бюджета Республики Дагестан 56

2.1. Анализ тенденций и оценка экономического состояния Республики Дагестан 56

2.2. Формирование доходов и оценка финансовой устойчивости республиканского бюджета Республики Дагестан 73

2.3. Оценка формирования расходов республиканского бюджета Республики Дагестан 94

3. Совершенствование межбюджетных отношений в целях укрепления доходной базы бюджета субъекта Российской Федерации 114

3.1. Проблемы преодоления социально-экономических дисбалансов в российской модели бюджетного федерализма 114

3.2. Направления совершенствования механизма межбюджетных отношений 126

3.3. Программа укрепления доходной базы бюджета Республики Дагестан 140

Заключение 154

Список литературы 160

Приложения 181

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Проводимые в Российской Федерации (далее РФ) радикальные преобразования, ориентированные на рыночные отношения, потребовали разработки новой бюджетно-налоговой и финансовой политики, выступающей важнейшей составной частью в системе мер государственного воздействия на экономические процессы. Построение федеративного государства с предоставлением максимальной самостоятельности региональным органам власти и муниципальным образованиям в решении социально-экономических задач на подведомственной им территории требует создания адекватного механизма межбюджетных отношений, отвечающего и общегосударственным интересам, и интересам субъектов РФ, и органов местного самоуправления.

В настоящее время, несмотря на смену концепций, программ, совершенствование бюджетного законодательства, модель взаимодействия уровней власти все еще не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Очевидными проявлениями несовершенства межбюджетных отношений являются чрезмерная дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития и неоправданная бюджетная асимметрия. Реалией современной действительности является наличие высокодотационных регионов с низкой динамикой социально-экономических показателей и невысоким уровнем жизни населения.

Недостаточная реализация таких принципов бюджетной системы, как самостоятельность бюджетов, разграничение доходов и расходов, ведет к потенциальной несбалансированности бюджетной системы, усилению тренда вертикального финансового дисбаланса - росту профицита федерального бюджета при увеличении дефицита бюджетов субъектов РФ.

Ключевой проблемой на региональном и местном уровне остается недостаточное финансовое обеспечение. Уровень доходов региональных бюджетов находится в прямой зависимости от положений федерального законодательства. В таких условиях особую актуальность приобретают вопросы

**4**оценки финансовой устойчивости бюджетов субъектов РФ. Динамичность процесса реформирования межбюджетных отношений, актуализация финансовых проблем регионов, а также недостаточная разработанность этих вопросов обусловили выбор темы исследования.

**Степень разработанности проблемы.**Современные ученые уделяют пристальное внимание вопросам функционирования федерального и региональных бюджетов, разграничения доходных источников и полномочий между различными уровнями власти, реформирования межбюджетных отношений. Усилился интерес российских ученых к изучению проблем сбалансированности бюджетной системы.

Проблемам межбюджетных отношений и развития бюджетного федерализма в России и влиянию их на экономическое положение субъектов РФ посвящены работы А. Аринина, С. Артемьевой, А. Бирюкова, О. Богачевой, Д. Завьялова, Л. Ивановского, А. Игудина, В. Климанова, Ю. Крохиной, А. Лаврова, Б. Лавровского, В. Лексина, Т. Мамсурова, Т. Марченко, А. Панскова, В. Родионовой, С. Сазонова, А. Силуанова, Р. Сомоева, К. Третнера, В. Христенко, С. Хурсевич, Ю. Швецова, В. Шуба, а также зарубежных исследователей - Г.Смита, П. Киркоу, Р.Бола, Ст. Розфильда и других.

Анализ сущности бюджета, его функций, принципов построения бюджетной системы рассматривается в работах А. Бабич, О. Врублевской, А. Година, В. Горегляда, А. Грязновой, Л. Дробозиной, А. Колесова, Л. Павловой, Г. Поляка, И. Подпориной, М. Романовского, Н. Сабитовой и других. Специфика регионального бюджета и региональных финансов изучена в работах С. Баранова, В. Гришина, В. Ермилова, В. Едроновой, А. Кавинова, О. Кирилловой, Б. Лавровского, Н. Мамыкиной, Л. Прониной, С. Улюкаева, Л. Ушвицкого, М. Яндиева, а также в работах дагестанских ученых - В. Алиева, А. Алклычева, А. Гаджиева, В. Петросянца и других.

Однако, несмотря на значительное количество работ, посвященных проблемам формирования бюджетов субъектов РФ и межбюджетным отно-

**5**шениям, многие проблемы, в частности вопросы повышения доходности бюджетов и разграничения полномочий в области движения финансовых ресурсов между Федеральным центром и регионами, остаются недостаточно разработанными и остро дискуссионными. Это послужило основанием для выбора темы диссертационной работы, определения ее целей и задач.

**Цель и задачи исследования. Целью**диссертационной работы является теоретико-методическая разработка рекомендаций по укреплению доходной базы бюджета субъекта РФ, рационализации его расходов и межбюджетных взаимодействий с другими уровнями бюджетной системы.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих **задач:**

- исследовать сущность и современное содержание понятий «бюджет»,  
«бюджетная система», «бюджетный федерализм», «межбюджетные отноше  
ния»;

проанализировать межбюджетные отношения между Федеральным центром, субъектами РФ и органами местного самоуправления, выявить эволюционные особенности их развития для предложения направлений совершенствования;

изучить существующие методики оценки финансовой устойчивости регионального бюджета для анализа целесообразности и применимости их на практике и оценки финансовой устойчивости бюджета Республики Дагестан;

уточнить методику оценки налогового потенциала муниципальных образований для повышения ее мотивационного воздействия по приложению фискальных усилий на местном уровне;

выявить основные резервы роста доходной базы региональных бюджетов в связи с изменениями бюджетного законодательства, в том числе в части межбюджетного регулирования;

предложить конкретные меры и разработать программу укрепления доходной базы бюджета Республики Дагестан.

**Объектом исследования**выступает формирование бюджета Республики Дагестан как части бюджетной системы РФ.

**Предметом исследования**являются финансовые отношения по формированию и использованию средств бюджетов субъекта РФ, обусловленные взаимодействием с бюджетами других уровней.

**Теоретической и методологической основой исследования**послужили труды отечественных и зарубежных экономистов в области межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, раскрывающие общие закономерности развития региональных финансов; результаты научных исследований российских и зарубежных ученых в области бюджетных отношений, реформирования региональных финансов. Методологической базой исследования явились общенаучные методы познания, системный анализ и синтез, аналогия, структурный, сравнительный, экономико-статистический методы анализа.

**Нормативная**база **исследования.**Аргументация теоретических выводов и практических рекомендаций проводилась на основе Конституции РФ и Республики Дагестан, Бюджетного и Налогового кодексов РФ, законодательных и нормативных правовых актов РФ в области бюджетных правоотношений, законов о федеральном бюджете, законов Республики Дагестан о республиканском бюджете.

**Информационная база исследования**включает методические и статистические материалы Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Федеральной службы государственной статистики; отчетные данные Министерства финансов Республики Дагестан, Управления Федеральной налоговой службы по Республике Дагестан; факты, опубликованные в научной экономической литературе и периодической печати; материалы научно-практических конференций; информационные ресурсы Internet.

**7 Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Характеристика бюджета включает несколько признаков, отражающих комплексность, присущую понятию «бюджет». По ресурсному признаку бюджет следует рассматривать как фонд денежных средств государства, образованный посредством обособления части валового внутреннего продукта; по финансовому — как совокупность денежных отношений, возникающих в связи с образованием и использованием централизованных денежных фондов государства в процессе перераспределения валового внутреннего продукта; по правовому — как юридически оформленный документ, необходимость которого обусловлена требованиями рационального ведения хозяйства, учета источников доходов, направлений и объемов расходования средств; по функциональному - как инструмент финансовой политики государства, действующий через систему налоговых ставок и льгот, политику государственных расходов, что оказывает определяющее влияние на социально-экономические процессы, происходящие в стране.
2. Определения «бюджетная система», «бюджетное устройство», «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношений», приведенные в Бюджетном Кодексе РФ (далее БК РФ) и научных трудах, требуют конкретизации и более четкой субординации, так как формулировки определений либо отсутствуют в БК РФ, либо имеют в специальной литературе схожий смысл.

С позиции системного подхода элементами бюджетной системы являются различные бюджеты, системообразующей связью выступают межбюджетные отношения, оказывающие непосредственное влияние на финансовую устойчивость бюджетов субъектов РФ. Следовательно, бюджетная система -это основанная на государственном устройстве, регулируемая нормами права совокупность бюджетов всех уровней власти и бюджетов государственных внебюджетных фондов, находящихся во взаимосвязи друг с другом в процессе межбюджетных отношений. Бюджетное устройство - это организация взаимосвязи между уровнями бюджетной системы, основанная на принципах ее построения и разграничении бюджетных полномочий между уровнями

8 власти. Бюджетный федерализм - это форма бюджетного устройства федеративного государства, которая выражается в компромиссе между единством, целостностью государства и автономией его членов при решении вопросов разграничения доходных источников, расходных полномочий, а также межбюджетного регулирования при сочетании интересов центра и регионов. Межбюджетные отношения — это отношения распределения расходных полномочий и доходных источников между различными бюджетами, а также оказания различных форм финансовой помощи в целях повышения финансовой устойчивости бюджетов всех уровней. Субъекты РФ участвуют в двух видах межбюджетных отношений: отношения между Федеральным центром и субъектами РФ и отношения между субъектами РФ и муниципалитетами. Следовательно, формирование бюджета любого субъекта РФ следует рассматривать исключительно во взаимодействии с федеральным и местным бюджетами.

1. Финансовая устойчивость регионального бюджета — это обусловленное внутренними и внешними факторами состояние бюджета региона, характеризующееся независимостью от внешних источников и обеспечивающее стабильные возможности для финансирования расходов. Систематизация существующих показателей финансовой устойчивости регионального бюджета выявила их недостаточность и позволила предложить использование дополнительных показателей: среднегодового темпа роста собственных доходов и среднегодового темпа сокращения финансовой помощи из федерального бюджета.
2. Анализ структуры расходов бюджетов субъектов РФ показал высокий удельный вес в расходах статьи «межбюджетные трансферты местным бюджетам». В этой связи большое значение имеет методика расчета и предоставления средств регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и в частности методика определения налогового потенциала, которая должна отражать степень прилагаемых фискальных усилий на местном уровне. Формулу расчета налогового потенциала необходимо дополнить ко-

**9**эффициентом исполнения налоговых доходов. Чем ниже этот коэффициент, тем меньший объем финансовой помощи предоставляется из регионального бюджета. В результате достигается экономия расходной части регионального бюджета и создается стимул для органов местного самоуправления повышать собираемость налогов.

1. Для целей повышения качества управления муниципальными финансами необходимо образовать республиканские, краевые, областные Фонды реформирования муниципальных финансов (городских округов, муниципальных районов и поселений), сформировать конкурсную комиссию по выделению субсидий, разработать необходимые нормативные правовые акты. Для каждого типа муниципалитетов следует определить условия, требования и особый механизм стимулирования, так как нельзя рассматривать как равновеликие города с полумиллионной численностью населения и небольшие сельские поселения.
2. Комплекс мер по укреплению доходной базы каждого регионального бюджета, снижению финансовой зависимости от федерального бюджета может разрабатываться индивидуально с учетом региональной специфики, но его следует структурировать по трем направлениям: наращивание налогового потенциала, оздоровление экономики, совершенствование межбюджетных отношений. В части межбюджетных отношений зачисление в бюджеты субъектов РФ доли от налога на добавленную стоимость и повышение доли акцизов будет способствовать укреплению доходной базы региональных бюджетов. Необходимо изменить порядок зачисления федеральных налогов в региональные бюджеты, так как высокая дифференциация бюджетной обеспеченности субъектов РФ, их разные финансовые возможности предопределяют необходимость применения дифференцированных нормативов, что позволит достичь компромисса политических и финансовых интересов субъектов РФ. Исходным условием реформирования межбюджетных отношений должны стать нормативы бюджетной обеспеченности, которые определяют минимальные потребности территории в бюджетных ресурсах.

**10 Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:**

уточнены понятия: «бюджетная система» с выделением взаимосвязи её уровней в процессе межбюджетных отношений; «бюджетное устройство», отражающее взаимосвязь между уровнями бюджетной системы, основанную на принципах ее построения и разграничении бюджетных полномочий между уровнями власти; «бюджетный федерализм» с точки зрения компромисса между единством, целостностью государства и автономией его членов в вопросах межбюджетного регулирования; «межбюджетные отношения» как взаимоотношения органов власти, направленные на повышение финансовой устойчивости бюджетов;

дана более полная характеристика понятия «бюджет», включающая ресурсный, финансовый, правовой и функциональный признаки, отражающая комплексность данной финансовой категории;

предложена методика анализа финансовой устойчивости регионального бюджета для определения степени сокращения (увеличения) его финансовой зависимости от федерального бюджета, дополнительно включающая показатели среднегодового темпа роста собственных доходов и темпа сокращения финансовой помощи;

уточнена методика оценки налогового потенциала муниципального образования на основе использования коэффициента исполнения налоговых доходов, позволяющая повысить мотивацию органов местного самоуправления к росту мобилизации налоговых доходов на соответствующей территории;

обоснованы организационные и методические направления разработки механизма реформирования региональных финансов на муниципальном уровне, позволяющие усилить мотивацию органов местного самоуправления в увеличении доходов и эффективном расходовании бюджетных средств;

предложены структурные блоки мероприятий по укреплению доходной базы региональных бюджетов (наращивание налогового потенциала, оздоровление экономики и совершенствование межбюджетных отношений), в

соответствии с которыми разработаны конкретные предложения для Республики Дагестан.

**Теоретическая и практическая значимость работы.**Теоретическая значимость работы состоит в том, что основные положения и выводы диссертации расширяют и развивают научное представление о сущности и содержании региональных и муниципальных финансов, в том числе процессов межбюджетного регулирования на региональном уровне. Выработанные в процессе исследования теоретические положения могут использоваться в дальнейших исследованиях финансово-экономических отношений, возникающих в процессе формирования бюджетов субъектов РФ.

**Практическая значимость диссертационного исследования**состоит в том, что результаты исследования могут использоваться для совершенствования формирования бюджетных ресурсов, повышения эффективности их использования, а также для совершенствования бюджетного законодательства на федеральном и региональном уровне.

Разработаны и предложены для внедрения методики: анализа финансовой устойчивости регионального бюджета для определения степени сокращения (увеличения) его финансовой зависимости от федерального бюджета; оценки налогового потенциала муниципального образования с использованием коэффициента исполнения налоговых доходов.

Материалы диссертации могут использоваться при преподавании дисциплин «Бюджет и бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», «Финансы», «Финансы и кредит» и в практической деятельности региональных органов власти при формировании бюджета субъекта РФ в современных условиях развития межбюджетных отношений.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и выводы диссертационной работы обсуждались на международных, региональных и вузовских научно-практических конференциях и круглых столах в 2005-2008 гг. в городах Астрахань, Владимир, Дербент, Махачкала. Результаты исследования используются в учебном процессе ГОУ ВПО «Дагестанский

**12**государственный университет» при разработке учебно-методических материалов для подготовки специалистов в области финансов и кредита при чтении курса «Бюджетная система **РФ».**

**Публикации.**По теме диссертации опубликовано 7 статей общим объемом 2,1 п.л., в том числе 1 в изданиях, рекомендованных ВАК.

**Структура и объем диссертации.**Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка литературы из 226 источников, 26 приложений, содержит 11 рисунков и 37 таблиц.

## Экономическая сущность и содержание бюджета государства и региона

Центральное место в системе государственных финансов занимает государственный бюджет. Бюджет - это имеющий силу закона финансовый план государства на текущий финансовый год.

Бюджетный Кодекс РФ (далее БК РФ) определяет бюджет как "форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления".1

Государственный бюджет возник с появлением государства. Однако форму закона он приобрел с приходом к власти буржуазии. Родоначальником бюджета и процесса его утверждения является Англия. С конца 17 века бюджетом стал называться документ, который заключал в себе утверждаемый парламентом план доходов и расходов государства.2

В России первая роспись государственных доходов и расходов была составлена в 1722 году на следующий 1723 год. С 1802 года эти росписи стали составляться ежегодно, и лишь с 1811 года начинается составление бюджета России.3

Аккумулируя с помощью государственного бюджета денежные средства, государство через финансовые механизмы выполняет возложенные на него обществом функции (политическую, социальную, экономическую).

История финансов свидетельствует, что бюджет не является институтом, присущим государству на всех стадиях его развития. Долгое время государство не имело бюджета. «Бюджет появляется не тогда, когда добывает необходимые для этого средства, а когда оно в свою финансовую деятельность вводит плановое начало - составляет смету доходов и расходов на определенный период».4

Бюджет представляет собой сложное явление. Он одновременно касается и экономики, и финансов, и права, и политики. Эта многосторонность бюджета обусловливала трудности исследования государственного бюджетного устройства и определения самого понятия бюджета на всех этапах развития финансовой науки. Очень распространенным было определение бюджета как росписи доходов и расходов. Однако бюджет более широкое понятие и его нельзя сводить только к росписи. Бюджет определяет общие нормы составления и утверждения финансового плана, а роспись представляет собой финансовый план на данный период.

В финансовой энциклопедии, изданной в Москве в 1924 году, бюджет определяется как «утвержденное в законодательном порядке общее предположительное исчисление в принятой денежной единице предстоящих в определенном периоде времени государственных расходов и ожидаемых для их покрытия доходов, с подведением баланса».5

Отличительной чертой государственных бюджетов на современном этапе является их возрастающая роль в перераспределении валового внутреннего продукта (далее ВВП), которое охватывает до 30%-40% его величины.

Совокупные объемы централизованных денежных фондов современного капиталистического мира в среднем составляют от 30 до 50% ВВП. Это говорит о том, что потенциальная возможность регулирования движения всех остальных денежных потоков заложена в количественной характеристике современных государственных финансов. Однако такие масштабы не свойственны финансам развивающихся стран и стран с переходной рыночной экономикой.

## Анализ тенденций и оценка экономического состояния Республики Дагестан

Экономическая теория и практика исходят из того, что развитие экономики приоритетно по отношению к финансовому развитию. Развитие системы имеет «естественный» приоритет над развитием каждой из подсистем. В этой связи анализ финансовой сбалансированности региона мы начинаем с анализа его экономического состояния.

По классификации, применяемой Департаментом региональной экономики Министерства экономического развития и торговли, республика Дагестан относится к категории проблемных регионов с крайне низким уровнем развития5 . Особая острота и глубина кризисных явлений, значительное отставание от других субъектов Федерации по большинству социально-экономических показателей служат основанием для отнесения республики к отсталым регионам.

Распад СССР и последовавший за ним длительный период экономической и политической нестабильности наложили свой отпечаток на развитие экономики и социальной сферы республики Дагестан.

С началом рыночных преобразований дают о себе знать неодинаковые стартовые условия вхождения регионов в рынок, обусловленные как объективными причинами (природно-климатическими, географическими, культурно-историческими), так и субъективными (стратегией развития и размещения производительных сил). Эти вопросы предопределили аномальное усиление региональных диспропорций.

В современных условиях проблемные регионы, в том числе депрессивные, становятся реальностью нашей жизни. Наиболее общая черта всех типов проблемных регионов - невозможность преодоления сложившейся кризис По данным ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002-2010 годы и до 2015 года)» в группу регионов с крайне низким уровнем развития входят 7 регионовной ситуации или негативных тенденций социально-экономического развития исключительно за счет собственных (т.е. локальных) источников и резервов, а также в рамках рыночных механизмов саморегулирования.57

В последние годы проблемные регионы РФ становятся объектами пристального внимания со стороны государства. Об этом в частности свидетельствует принятие во втором чтении Государственной Думой проекта ФЗ «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации». Данный законопроект нормативно закрепляет государственную региональную политику в части снижения диспропорций в социально-экономическом развитии территорий РФ, реализуемой в форме федеральной поддержки особо нуждающихся депрессивных и отсталых территорий РФ.

В наиболее общем виде к типу проблемных регионов относятся депрессивные и слаборазвитые (экономически отсталые регионы).

Согласно Закону, к депрессивным территориям Российской федерации относят территории субъекта РФ (территории субъектов РФ либо часть территории субъекта РФ (территория одного муниципального образования или нескольких муниципальных образований)), в основной отрасли (основных отраслях) экономики которых имеет место спад производства.

## Проблемы преодоления социально-экономических дисбалансов в российской модели бюджетного федерализма

Система межбюджетных отношений в России, несмотря на проведенные в 1990-х годах реформы не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Как говорится в Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года, по уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако, формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий.

Бюджетная система России представляет собой централизованную, жестко управляемую модель унитарного бюджетного устройства, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное положение по отношению к федеральному.92

Основная часть расходов региональных и местных бюджетов регламентируется централизованно установленными нормами. Более 80% налоговых доходов этих бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов.

Конституцией РФ закреплено федеративное устройство нашего государства, которое основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов РФ, в том числе в области бюджета. В связи с этим, с полным правом можно утверждать, что в России установлена конституционная модель бюджетного федерализма. Особым звеном конституционной модели бюджетного федерализма являются совместные бюджетные и налоговые полномочия Федерации и ее субъектов.94 С одной стороны они взаимно ограничивают полномочия центра и регионов, а с другой - устанавливают их взаимосвязь и взаимозависимость, определяя единство бюджетной и налоговой системы.

По Конституции действуют три системы налогообложения. Однако это не означает полного отделения бюджетов и налоговых систем, так как Федерация и ее субъекты совместно ведают экономической, налоговой базой в виде государственной собственности, земли, недр, водных и других природных ресурсов.

Таким образом, Конституцией РФ заложены основы эффективной модели бюджетного федерализма. Однако, реальная сущность бюджетного федерализма значительно сложнее, поскольку являет собой слияние экономических и политических интересов властных структур разных уровней, направленных на формирование, присвоение и использование денежных ресурсов общества через систему формирования бюджетных доходов и финансирования расходов.

Становление бюджетного федерализма в России шло в условиях политического и экономического кризиса, начала рыночных преобразований. Основным недостатком рыночных преобразований в России является игнорирование социальных проблем. Социальные функции реализовывались в условиях недостаточного финансирования, что породило ограничения в доступности социальных благ.