Урумова Заира Сулеймановна. Повышение эффективности межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 Владикавказ, 2007 125 с., Библиогр.: с. 120-125 РГБ ОД, 61:07-8/5053

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования Проблемы совершенствования межбюджетных отношений и повышение их социально-экономической эффективности не теряют свою актуальность, несмотря на множество исследований по этим проблемам Это обусловлено многими факторами Во первых, изменения налогового законодательства, оказывающие непосредственное влияние на межбюджетные отношения и на состояние управления общественными финансами - это процесс, который не имеет своего завершения Во вторых, постоянно происходят изменения в налоговых потенциалах субъектов Федерации и муниципальных образованиях, а, следовательно, в бюджетной их обеспеченности В третьих, как методика определения бюджетной обеспеченности отдельных территорий, так и предоставления межбюджетных трансфертов часто меняются Есть и другие объективные факторы, которые обусловливают необходимость постоянных исследований системы межбюджетных отношений Высокий уровень изъятия денежных средств у предприятий и населения ведет к падению хозяйственной активности, уменьшению потребительских расходов, снижению совокупного спроса на рынке, что, соответственно, способствует падению объемов выпускаемой продукции, повышению цен, уменьшению реально произведенного валового национального продукта (ВНП), а впоследствии потенциальных доходов самого государства Установление же низкого уровня изъятия одновременно сокращает бюджетные доходы, сужая тем самым масштабы возможного государственного регулирования в условиях большой разницы в межтерриториальных налоговых потенциалах (сотни раз), а. следовательно, необходимости проведения межбюджетного регулирования в больших масштабах

Поэтому, в обществе всегда стоит проблема определения разумных границ бюджетного перераспределения применительно к конкретным изменившимся условиям Особую актуальность межбюджетное регулирование приобретает в связи с реформой местного самоуправления и появлением во многих субъектах Федераций новых муниципальных образований со своими бюджетами Стала весьма актуальной в этой связи в Российской Федерации проблема не просто централизации (децентрализации) бюджетных ресурсов, а двуединая проблема оптимизации бюджетных отношений tax в решении проблемы разумной централизации бюджетных ресурсов, так и разумной децентрализации расходных полномочий в разных уровнях бюджетной системы

Степень разработанности проблемы Научная разработка сущности бюджета как формы образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления и как центрального звена финансовой системы проходила в непосредственной увязке с категорией финансы их функциями и ролью бюджета в воспроизводственном процессе Отражение такой взаимосвязи финансов и бюджета с воспроизводственным процессом стало теоретической основой межбюджетных отношений В разработку указанной проблемы большой вклад внесли видные представители советской и российской финансовой науки Э А Вознесенский, Л А Дро-бозина, В М Родионова, В Т Чантладзе, Д А Аллахвердян П С Никольский, В К Сенчагов, М В Романовский, О В. Врублевская, Б М Сабанти, Д С Моляков и др

Исследованием финансов с позиций методологического подхода связывания данного понятия только с деятельностью государства занимались А М Бирман, А М Александров, Т М Точильников, Б М Сабанти, А Ю Казак, группа же исследователей финансы рассматривают как совокупность государственного и частного хозяйства (финансы предприятий и домашних хозяйств) Это В П Дьяченко, Б Г Болдырев, Д С Моляков, В М Родионова, М В Романовский и др В условиях реформы финансово-бюджетная проблематика и особенно развитие бюджетного федерализма и межбюджетных отношений перешла в практическую плоскость С начала нового века в сфере межбюджетных отношений произошла столь

необходимая переориентация с разделения бюджетных ресурсов на разделение бюджетных полномочий, что явилось поворотным пунктом а формировании российской модели бюджетного федерализма

Активно стали разрабатываться проблемы централизации (децентрализации) доходных источников и расходных полномочий, методические основы определения бюджетной обеспеченности различных территорий и методики выравнивания бюджетной обеспеченности, а также вопросы стимулирования развития налогового потенциала дотационных регионов Много внимания уделяется вопросам финансового обеспечения делегируемых нижестоящим органам государственных полномочий и софинансированию социально-значимых расходов, расширению налогово-бюджетной автономии региональных и местных властей Большой вклад в разработку этих проблем внесли В Б Христенко, В В Попов, В П Назаров, А Г Силуанов, Т Т Нестеренко, М Афанасьев, И Кривогов, Ю В Васильев, А.Г Игудин, Н X Токаев, Л Л Игонина, Т А Позднякова, В В Шевлоков, 3 А Калов и др В последние годы начался новый этап развития бюджетного федерализма - укрепление финансовых основ местного самоуправления и повышение роли муниципальных органов власти в решении вопросов местного значения

Большой вклад в комплексную разработку и решение этой проблемы внесли Д Ю.Завьялов, А М Лавров, А Ю Пантелеева, А В Чернявский, К С Вартапетов, Е И Лебедева, Н К Фролова, С П Сазонов, А Т Шишкин, Р С Тюкменев, Л Е Тишкина, Л И Пронина, А А. Захарченко Однако, несмотря на множество исследований по проблемам меж бюджетных отношений ряд проблем остаются мало исследованными Так, недостаточно исследованы вопросы взаимосвязи уровня централизации бюджетных ресурсов и территориального распределения налогового потенциала, проблемы сочетания высокого уровня централизации доходных источников с децентрализацией расходных полномочий, т е отсутствует методологический подход к проблемам централизации доходных источников и централизации расходных полномочий как к двуединой проблеме, нет единого мнения о функциях бюджета и роли межбюджетных отношений как формы реализации важнейших функций бюджета, недостаточно изучены эффективные формы использования федерального фонда регионального развития и федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) в выравнивании экономического и налогового потенциала территорий для реализации конечной цели развития межбюджетных отношений «один налог — один бюджет» Недостаточно изучены методологические подходы к использованию существующих методик распределения межбюджетных трансфертов в зависимости от степени развития экономического потенциала, бюджетной инфраструктуры, разбросанности поселений и отсутствия или наличия удорожающих стоимость жизни факторов в различных муниципальных образованиях Решению этих проблем посвящена данная работа

**Объектом исследования**являются взаимосвязи и взаимозависимости, возникающие в процессе формирования, функционирования и взаимодействия различных звеньев системы межбюджетных отношений

**Предметом исследования**являются финансово-бюджетные отношения, возникающие между органами власти разных уровней и соответствующими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

**Гипотеза исследования**В развитии бюджетного федерализма и межбюджетных отношений существует ряд противоречий между целями проводимых реформ и институциональными основами, а также методологическими подходами для их достижения Не обеспечивается методологическое единство при решении двуединой проблемы централизации бюджетных ресурсов и децентрализации расходных полномочий, недостаточно проработаны институциональные условия использования инвестиционной составляющей межбюджетных

отношений для выравнивания экономического и налогового потенциала разных территорий, не устранены некоторые противоречия отдельных норм бюджетного кодекса и основных законодательных и нормативных актов, определяющих развитие системы межбюджетных отношений, нет пока единого подхода к функциям бюджета и оптимизации использования существующих методик предосгавления межбюджетных трансфертов Данная гипотеза легла в основу определения целей и задач, а также содержания, логики и структуры исследования

Цель исследования. Выявить существующие на современном этапе проблемы совершенствования системы межбюджетных отношений и определить пути их преодоления

Для достижения данной цели в работе поставлены и решены следующие задачи

1. Исследовать сущность финансов и бюджета, как основного элемента финансовой системы и его функций
2. Исследовать факторы, обусловливающие уровень централизации (децентрализации) бюджетных ресурсов и расходных полномочий
3. Охарактеризовать этапы развития бюджетного федерализма (межбюджетных отношений) определить их итоги и задачи на перспективу

4 Проанализировать сущность и состояние существующих фондов федерального  
бюджета, их целевую функцию и предоставляемые формы межбюджетных трансфертов

1. Проанализировать состояние межбюдкетных отношений в условиях реформы местного самоуправления и определить основные проблемы реформы межбюджетных отношений на уровне местных бюджетов и пути их преодоления
2. Выявить современное состояние межбюджетных отношений в РСО-Алания, разработать направления повышения их эффективности

7. Выработать конкретные предложения по совершенствованию и повышению эффективности системы межбюджетных отношений в различных звеньях бюджетной системы Рос-сийсюй Федерации с выделением роли межбюджетного регулирования в условиях реформирования местного самоуправления

Теоретические и методологические основы исследования. Теоретической и методологической основой исследования послужили труды отечественных ученых по теории финансов и ее основного звена бюджета, а также принципы организации системы межбюджетных отношений на различных уровнях бюджетной системы Российской Федерации с учетом зарубежного опыта организации и функционирования системы межбюджетных отношений

Научные положения, выносимые на зашиту.

1. Бюджет как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для перераспределения между различными звеньями бюджетной системы, территориями и муниципальными образованиями обладает воспроизводственной функцией, реализуемой в форме межбюджетных отношений
2. В механизме межбюджетных отношений в России одновременно действуют два принципа с одной стороны, унифицированный подход к регионам при формировании бюджетных доходов, с другой стороны дифференцированный подход на стадии формирования расходной части бюджета Это приводит к возникновению встречных финансовых потоков, при этом в процессе движения средств из регионов в федеральный бюджет, а затем из федерального бюджета в региональные возникает временный разрыв, снижающий эффективность использования бюджетных ресурсов
3. Высокая, дифференциация экономического и налогового потенциала в различных регионах России (сотни раз) и предшествующая траектория экономического развития обусловливают высокий уровень централизации доходных источников, а огромная территория и разбросанность городских и сельских поселений - высокую децентрализацию расходных полномочий
4. Важнейшим инструментом выравнивания межрегиональных различий бюджетной обеспеченности в России может стать совершенствование бюджетного механизма исполъю-вания инвестиционной составляющей межбюджетных отношений, а именно выведение мелких инвестиционных объектов из непрограммной части федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) с включением их в федеральный фонд регионального развития с распределением их по соответствующим региональным фондам муниципального развития с сокращением сроков их финансирования и строительства
5. Для повышения налогово-бюджетной активности регионов и муниципальных образований по расширению налоговой базы и увеличению доходов бюджетов чаще практиковать замену дотаций дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, особенно по тем налогам, администрирование которых наиболее эффективно на региональном и местном уровнях
6. Для уменьшения бюджетной асимметрии целесообразно введение дифференцированной шкалы налогообложения на доходы физических лиц для отдельных категорий населения с направлением дополнительных сумм из регионов с высоким уровнем бюджетной обеспеченности в федеральный бюджет и оставлением этих сумм в бюджетах регионов с низким уровнем бюджетной обеспеченности
7. Существующие методики предоставления межбюджетных трансфертов обладают различными достоинствами в зависимости от конкретной ситуации в регионе (муниципальном) образовании Предложенный механизм последовательного чередования применения этих методик будет способствовать реализации их преимуществ и консервации недостатков, что значительно повысит эффективность межбюджетных отношений
8. Важнейшим направлением совершенствования бюджетного процесса и межбюджетных отношений является внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (программно-целевое бюджетирование), обеспечивающее оценку эффективности бюджетных затрат.
9. Для повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами необходимо обеспечить интеграцию перспективного финансового плана в регулярный бюджетный процесс в результате которой первый год перспективного финансового плана становится проектом бюджета на очередной финансовый год
10. Создание межселенных территорий в РСО-Алания будет способствовать упорядочению распределения доходных источников между муниципальными районами и поселенческими и значительному выравниванию бюджетной обеспеченности

Научная новизна исследования. Научная новизна исследования состоит в реаіи ш-ции воспроизводственного подхода к сущности финансово-бюджетных и денежных отношений и организации межбюджетных отношений, рассмотрении централизации (децентраіи іа-ции) бюджетных ресурсов и расходных полномочий как двуединой проблемы в развитии бюджетного федерализма в России, в определении факторов, требующих централизации доходных источников и децентрализации расходных полномочий, уточнении функционального содержания бюджета и межбюджетны t отношений

Конкретное приращение научного знания представлено следующими элементами

обоснован вывод, что главным отличительным признаком финансово-бюджетных отношений от денежных является связь первых с расширенным воспроизводством, а денежных—с простым и расширенным воспроизводством,

уточнены функции бюджета и межбюджетных отношений в условиях современного этапа развития бюджетного федерализма,

обоснован вывод, что воспроизводственный подход к деньгам, финансам и бюджету, тес какой формой воспроизводственного процесса связана каждая из этих категорий, позволяет разрешить противоречивые толкования этих категорий,

систематизированы и представлены в виде структурно-логической схемы межбюджетные трансферты в бюджетной системе Российской Федерации,

обоснован вывод, что установление жестких ограничений уровня централизации (децентрализации) бюджетных ресурсов противоречит интересам бюджетного федерализма Для каждой страны и для каждого периода эти соотношения должны определяться в зависимости от конкретной экономической ситуации в рамках двуединой проблемы централизации бюджетных ресурсов и децентрализации расходных полномочий,

выявлены достоинства и недостатки и предложен эффективный механизм примене-нич методик предоставления межбюджетных трансфертов в муниципальных образованиях,

предложена методика оценки эффективности инвестиционной составляющей межбюджетных отношений, основанная на расчете чистого приведенного эффекта бюджетных инвестиционных затрат,

- выявлены условия и факторы, обеспечивающие внедрение программно-целевого  
бюджетирования в РСО-Алания

**Теоретическая значимость исследования**состоит в расширении научных и методологических представлений о бюджетных и межбюджегных отношениях как части финансовые отношений, связанных, с перераспределительной стадией национального дохода и обеспечивающих выравнивание воспроизводственных возможностей различных территорий

**Практическая значимость исследоваиия**состоит в доведении основных научных положений до практических рекомендаций по повышению эффективности межбюджетных отношений, усилению их воспроизводственной функции, возрастанию их роли в выравнивании экономического и налогового потенциала различных территорий путем активизации инвестиционной составляющей

**Апробация результатов исследования.**Основные результаты исследования нашли отражение в пяти научных публикациях общим объемом 2,3 п л (в том числе авторских 2 п л) Основные научные положения изложены в рецензируемом ВАК журнале «Известия» КБНЦ **РАН (0,8**п л )