Айбатова Элина Магомеднабиевна. Особенности регулирования межбюджетных отношений в субъекте федерации в условиях становления рыночной экономики : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Махачкала, 2004 171 c. РГБ ОД, 61:04-8/2873

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические аспекты развития межбюджетных отношений в условиях становления эффективной системы бюджетного федерализма ..10

1.1. Сущность и принципы развития межуровневых отношений в условиях бюджетного федерализма 10

1.2. Основы бюджетного выравнивания местных бюджетов 24

Глава 2. Анализ состояния межбюджстных отношений на современном этапе 43

2.1. Тенденции межбюджетного регулирования в современных условиях ' 43

2.2.Развитие межбюджетного регулирования в субъекте Федерации (на примере Республики Дагестан 58

Глава 3. Основные направления совершенствования регулировании межбюджетных отношений на уровне Субъекта Федерации 72

3.1. Разграничение доходов и расходов как основа оптимизации межбюджетного регулирования 72

3.2. Регулирование финансовых потоков в рамках межбюджетных отношений 97

3.3. Перспективные направления формирования государственных минимальных социальных стандартов 128

Заключение 146

Си исок литературы 152

Приложения 162

**Введение к работе**

*Актуальность****темы****исследования.*Процессы реформирования в России глубоко затронули такие важнейшие сферы, как управление общественными финансами, бюджетное устройство, бюджетный процесс, бюджетные отношения в целом.

Являясь одним из важнейших элементов становления нового федеративного устройства бюджетные отношения исполняют роль главного инструмента проведения политики социальной справедливости , обеспечения конституционных гарантий гражданам РФ, стимулирования рыночных преобразований в сфере производства. В условиях федеративного государства особую актуальность приобрели финансовые взаимоотношения центра и регионов, ядро которых отношения - бюджетно-налоговые, построенные на принципах бюджетного федерализма.

В настоящее время бюджетные взаимоотношения между различными уровнями власти и управления сопряжены с обострением социальной нестабильности, нарастанием бюджетных и финансовых проблем, продолжением падения уровня жизни населения в большинстве регионов. Эти проблемы обуславливают необходимость существенного реформирования бюджетного устройства, бюджетного процесса в РФ, побуждают к разработке эффективной системы бюджетного федерализма, к решению таких проблем, как разделение полномочий в финансовой сфере между федеральными и региональными органами власти, создание дееспособного механизма бюджетных взаимоотношений между ними, а также между субъектами Федерации и органами местного самоуправления.

Необходимо учесть, что проблема бюджетного федерализма - это не только и не столько проблема взаимоотношений различных уровней бюджетной системы, сколько прежде всего проблема взаимоотношений государства и его граждан посредством организации рационального движения потоков финансовых ресурсов. Поэтому перестройка бюджетной системы на

основе принципов бюджетного федерализма касается как взаимосвязей между  
федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, так и отношений  
этих бюджетов с местными бюджетами. В этой иерархии

взаимоотношений одной из основных проблем в настоящее время является определение роли муниципальных бюджетов в бюджетной системе РФ, т.к. именно эта часть бюджетной системы является наиболее приближенной к населению и призванной способствовать удовлетворению насущных потребностей человека. Именно от того, как формируются и исполняются местные бюджеты зависит возможность государственной власти субъекта Федерации, а также федеральной власти проводить экономическую и социальную политику. Поэтому сбалансированность бюджета на муниципальном уровне служит ключевым фактором для сбалансированности на уровне субъекта Федерации и федеральном уровне.

Необходимость использования комплексного подхода к проблемам  
межбюджетных отношений субъектов РФ и местных бюджетов  
предопределили выбор темы диссертационного исследования.

Взаимоотношения между региональными и местными бюджетами остаются  
неупорядоченными и «непрозрачными» при весьма низкой степени реальной  
финансовой самостоятельности и ответственности органов местного  
самоуправления. *'*

*Разработанность проблемы.*Исследованию проблем бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, проблем формирования и использования средств бюджетов различного уровня, их взаимодействия и роли в социально-экономическом развитии страны посвящены труды многих отечественных ученых и экономистов. Наибольший интерес представляет работа В. Христенко «Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы». В этой книге автор рассматривает теоретические и прикладные аспекты развития системы бюджетного федерализма в РФ и представляет разработанную с его участием

программу реформ на среднесрочную перспективу, нацеленную на решение вышеназванных проблем.

Многие аспекты организации межбюджетных отношений широко освещены в коллективной работе «Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт» под редакцией И.Трунина . В этой работе известные ученые А.Золотарева, А.Трунин, С.Синельников, С.Днепровская, С.Четвериков раскрывают законодательные аспекты межбюджетных отношений в РФ, тенденции распределения финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета, теоретические аспекты распределения расходных обязательств и налоговых полномочий между уровнями государственной власти, рекомендации по повышению эффективности межбюджетных отношений в РФ и другие вопросы.

Некоторые вопросы взаимоотношений между бюджетами различных уровней, бюджетного выравнивания, совершенствования межбюджетных отношений рассматриваются в статьях Клисторина В.И., Ходоровича М.И., Игудина А.Г., Богачевой О.В., Хурсевича С.Н., Улюкаева А.В., Прониной Л.М., Родионовой В.М., Лаврова А., Подпориной И.В., Артемьевой С.С, Трунина И., Прониной Л.И., Сомоева Р.Г., Панскова В.Г., Лайкама К., опубликованных в периодической печати.

Различные аспекты межбюджетных отношений нашли отражение в работах зарубежных авторов: Элазара Д., Уотса Р, Рефьюза Р, Хиви Д .

Признавая важность исследований в данной области, отметим, что проблема реформирования, лежащая в плоскости отношений субъект Федерации - муниципальное образование, раскрыта недостаточно и требует дальнейших научных исследований. Данная сфера межбюджетных отношений остается наименее урегулированной как с точки зрения методического обеспечения, так и с позиций законодательного оформления. Достигнутые в настоящее время результаты исследований по проблемам межбюджетных отношений не предлагают достаточно полных и системных критериев оказания

финансовой помощи муниципальным образованиям. Не разработаны эффективные методики оценки объективных потребностей муниципальных образований в расходах . Отсутствуют единые подходы к межбюджетному регулированию внутри субъекта РФ. Именно отсутствие системного подхода к реформированию данного сегмента межбюджетных отношений является основной преградой на пути всеобъемлющей реформы межбюджетных отношений. Следовательно, необходимость углубления и совершенствования действующих моделей межбюджетных отношений внутри субъектов РФ сохраняет свою значимость.

*Целью диссертационного исследования*является разработка теоретических и методических основ регулирования межбюджетных отношений на уровне субъекта Федерации и выработка практических рекомендаций, направленных на совершенствование форм, методов и механизмов регулирования межбюджетных отношений в дотационном регионе.

В соответствии с поставленной целью в диссертации рассмотрены и решены следующие *задачи:*

уточнены сущность и содержание понятия «бюджетный федерализм»;

обоснованы принципы организации межбюджетных отношений между органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

- исследованы методы и инструменты регулирования межбюджетных  
отношений на уровне субъекта Федерации;

выявлены основные направления и формы обеспечения самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов;

- проведен анализ особенностей межбюджетного регулирования в  
Республике Дагестан;

- разработаны научно-практические рекомендации и предложения по  
достижению сбалансированности доходов и расходов местных бюджетов,

оптимизации системы местного налогообложения, совершенствованию нормативов финансовой обеспеченности бюджетов.

*Предметом исследования*являются методы и инструменты регулирования межбюджетных отношений между субъектом Федерации и органами местного самоуправления.

*Объектом исследования*являются региональные и местные бюджеты *Теоретической и методологической основами*исследования послужили труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные разработке проблем межбюджетных отношений. В процессе выполнения диссертации использовались методы системного, статистического и экономического анализа, моделирования, методы сравнения, экспертной оценки.

*Информационную базу*диссертационного исследования составили законодательные и нормативные акты Российской Федерации, научно-методическая литература, материалы периодических изданий. В частности, использовались Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Закон «О финансовых основах местного самоуправления». В работе использованы данные Министерства финансов Республики Дагестан, статистические данные Госкомстата РФ, данные официальных отчетов Счетной палаты Республики Дагестан. В работе также использованы материалы совещаний, семинаров по проблемам межбюджетных отношений.

*Научная новизна*диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методологических положений и обосновании практических предложений но совершенствованию регулирования межбюджетных отношений в субъекте Федерации, направленных на повышение сбалансированности и обеспечение самостоятельности местных бюджетов.

В ходе проведенного исследования нами получены следующие результаты, обладающие новизной:

уточнено содержание бюджетного федерализма и обоснованы принципы организации межбюджетных отношений на базе требований бюджетного федерализма;

обоснованы формы и методы регулирования межбюджетных отношений, направленные на повышение заинтересованности всех уровней власти в увеличении собственных доходов и повышении ответственности за эффективное расходование бюджетных средств;

сформулированы конкретные предложения по разграничению налоговых полномочий и закреплению доходных источников между бюджетами, в частности, включающие меры но переходу на разделенные ставки федеральных, региональных и местных налогов;

- обоснованы предложения по оптимизации структуры местных налогов,  
направленные на увеличение доли закрепленных за муниципальными  
образованиями налогов за счет части регулирующих доходов, переданной  
территориям в порядке балансирования их бюджета;

- предложена методика и выполнена оценка распределения трансфертов муниципальным образованиям, основанная на расчете показателей бюджетной обеспеченности, налогового потенциала и потребности в бюджетных расходах, обеспечивающая единообразный подход к муниципальным образованиям в вопросах распределения финансовой помощи в Республике Дагестан;

разработаны предложения по оказанию финансовой помощи местным бюджетам с помощью образования новых региональных фондов целевого назначения: фонд развития муниципальных образований, фонд финансирования государственных полномочий, фонд стимулирования;

предложена усовершенствованная методика расчетов государственных минимальных социальных стандартов, которая позволяет определить объемы бюджетных расходов на душу населения, гарантирующие финансирование социальных услуг в муниципальных образованиях.

***Теоретическая и практическая значимость***исследования обусловлена необходимостью и возможностью использования полученных в исследовании теоретических выводов и методических рекомендаций при формировании бюджетов муниципальных образований, для совершенствовании системы межбюджетных отношений в Республике Дагестан. Последовательная реализация обозначенных в диссертационном исследовании форм и механизмов межбюджетного регулирования позволит увеличить собственную доходную базу местных бюджетов, повысить их самостоятельность. Предложенная схема

оказания финансовой помощи муниципальным образованиям позволит решить  
проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов.  
Широкое использование предложенной методики распределения трансфертов  
на региональном уровне, основанной на объективных показателях бюджетной  
обеспеченности и налогового потенциала позволит муниципальным  
образованиям решить проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности  
местных бюджетов. Предложения по оптимизации межбюджетных отношений  
могут быть использованы органами исполнительной власти для

совершенствования существующей нормативной базы.

*Апробация и внедрение результатов исследования.*Результаты и отдельные положения исследования докладывались на научно-практических конференциях в Дагестанском государственном университете, а также научных сессиях и семинарах научных сотрудников и аспирантов, проводимых Дагестанским государственным техническим университетом, Институтом социально-экономических исследований ДНЦ РАН.

***Публикации.***По теме диссертации опубликовано 8 работ общим объемом 2,5 п.л.

***Структура работы.***Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, схем," таблиц и приложений.

## Сущность и принципы развития межуровневых отношений в условиях бюджетного федерализма

Проводимые в Российской Федерации радикальные экономические преобразования, ориентированные на рыночные отношения, потребовали разработки новой бюджетно-налоговой и финансовой политики, выступающей важнейшей составной частью в системе мер государственного воздействия на процессы воспроизводства. 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 Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

Эволюция федерализма имеет многовековую историю. В основе понятия «федерализм» лежит латинское слово foedus — «союз». Термин «федерализм» начинает употребляться для обозначения структуры общества еще в эпоху античности. В дальнейшем он получает политическую окраску . В Римской империи вассальные народы назывались «foederate». Уже в средние века это понятие постепенно утрачивает оттенок подчиненности и приобретает смысл добровольного союза равноправных партнеров.

. Определение понятия "федерализм" встречается в работах отечественных и зарубежных ученых. По мнению Д. Элазара, федеративное устройства государства предполагает наличие ряда ключевых условий: - закрепленные в Конституции распределение власти и гарантии центральному и региональным правительствам относительно неизменности их полномочий;

- наличие двухпалатного парламента, представляющего население и регионы;

- представительство регионов на федеральном уровне через двухпалатный парламент;

- право регионов влиять на процесс изменения конституции страны, но не изменять собственную конституцию в одностороннем порядке;

- наличие децентрализованного правительства , означающее , что полномочия центрального правительства на федеральном уровне выше, чем полномочия регионального правительства на региональном уровне.

Р. Уотс выделяет несколько иные признаки федерализма:

- наличие правительства двух уровней - центрального и регионального;

- закрепленное в конституции распределение законодательной, исполнительной власти и разделение доходных источников между этими двумя уровнями власти;

- представительство регионов на федеральном уровне, обычно в виде второй палаты парламента;

- конституционное право изменять конституцию страны с согласия регионов;

- посредничество в форме судебной системы или референдумов при разрешении конфликтов между правительствами;

- наличие институтов для межправительственного сотрудничества и соответствующие процессы в тех областях, где распределение полномочии не определено.1

Очевидно, что несмотря на различие в подходах и терминологии, оба автора говорят об одном и том же, а именно , о создании на региональном уровне полноценного правительства с разделением властей на законодательную, исполнительную, для чего нужны полноценный бюджетный процесс и финансовая база , т.е бюджетный федерализм.

## Тенденции межбюджетного регулирования в современных условиях

Поиск реальных механизмов стабилизации экономики при одновременном сохранении и укреплении федеративных основ государственного устройства особенно актуализируется в связи с сохраняющимися трудностями в финансово-экономическом развитии страны. При этом принципиально важное значение приобретают стабилизация и укрепление бюджетной системы и ее важнейшего сегмента - межбюджетных отношений, которая бы объединила страну, а не создавала импульсов для центробежных тенденций.

Анализ показывает, что процесс реформирования так и не приобрел комплексного характера и все больше превращается из системы в совокупность разрушительных мер, что касается и межбюджетных отношений. Перестройка бюджетной системы на основе принципов бюджетного федерализма касается не только взаимосвязей федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации, но и взаимосвязей вышестоящих бюджетов с местными. Однако процесс реформирования межбюджетных отношений не дошел окончательно до местного уровня. На региональном уровне задача формирования прозрачной эффективной системы межбюджетных отношений практически нигде не решена. Основными недостатками системы межбюджетных отношений в регионах являются:

1. отсутствие четкого и рационального разграничения полномочий между региональными и местными уровнями власти;

2. несоответствие разграничения доходных источников возложенным на органы местного самоуправления расходным полномочиям;

3. неэффективный механизм распределения финансовой помощи.

Следует отметить, что становление местного самоуправления связано с его уникальным положением в государственной структуре РФ: во-первых, оно не является прямым продолжением системы государственной власти; во-вторых, органы местного самоуправления находятся в прямой зависимости от региональных властей. Анализ межбюджетных отношений субъектов федерации и органов местного самоуправления выявляет ряд тревожных тенденций. Речь идет во-первых, о том, что растет централизация средств на уровне бюджетов субъектов Федерации с соответствующим расширением их полномочий и сужением полномочий органов местного самоуправления. В связи с этим сокращается собственная доходная база местных бюджетов. Во-вторых, нарастает дотационность местных бюджетов.

К сожалению, ситуация с местными бюджетами продолжает ухудшаться, что требует выработки серьезных практических мер.

На наш взгляд, для реализации основных принципов бюджетного федерализма - для сбалансированности местных бюджетов и для обеспечения их самостоятельности необходимо, прежде всего, четко и качественно установить разграничение доходных и расходных полномочий между региональными и местными бюджетами.

Современное состояние взаимоотношений между бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами по поводу разграничения полномочий характеризуется проблемами, наиболее существенными из которых являются:

1. несовершенство регулирования федеральным законодательством вопросов территориальной организации местного самоуправления в зависимости от типа поселений, вследствие чего крупные города и небольшие сельские поселения наделены, но сути одинаковым объемом полномочий;

2. отсутствие в федеральном законодательстве четкой правовой регламентации процедуры учета мнения населения при образовании, объединении муниципальных образований;

3. несоответствие норм законодательства ряда субъектов РФ, касающихся территориальной организации и финансово-экономических основ местного самоуправления, Конституции РФ и федеральным законам;

4. неурегулированность межбюджетных отношений, усиливающая дисбаланс между функциями местного самоуправления и фактическим объемом его финансовых ресурсов;

5. отсутствие четкого правового разграничения и компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.

## Разграничение доходов и расходов как основа оптимизации межбюджетного регулирования

Реформирование межбюджетных отношений в России является одной из наиболее сложных задач экономического развития страны. Механизм их реализации должен способствовать становлению модели бюджетного федерализма, основанной на принципах финансовой самостоятельности регионов. В настоящее время бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования. Более 80 % налоговых доходов этих бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость доходов от региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых " пропорций расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов.

Противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов, формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий усугубляются неустойчивостью макроэкономических условий, глубокими различиями в бюджетной обеспеченности регионов. Поэтому в рамках стратегии развития на среднесрочную перспективу необходимо перейти к качественно новому этапу реформирования системы межбюджетных отношений.

В настоящее время сложилась уникальная возможность реального проведения реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации. Во-первых, приняты основополагающие нормативно-правовые документы, такие как Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ. Успешно реализовалась первая среднесрочная программа реформы - Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг., в рамках которой создан новый механизм бюджетного выравнивания, а также разработаны Временные методические рекомендации субъектам Федерации но регулированию .межбюджетных отношений. Во-вторых, экономика страны действительно переживает период стабилизации и даже экономического роста. Наконец, в-третьих, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях накоплен определенный опыт в области бюджетного планирования вообще и межбюджетных отношений в частности.

В то же время реформа до сих пор не коснулась таких основополагающих блоков системы межбюджетных отношений как распространение реформы на уровень субъектов Федерации (взаимоотношения региональных и местных властей).

Цели реформирования системы межбюджетных отношений на региональном (субфедеральном) уровне сводятся к следующему:

1) децентрализация доходной базы и укрепление финансовой базы местного самоуправления;

2) сокращение межуровневых финансовых потоков;

3) стимулирование укрепления налогового потенциала территорий;

4) стимулирование проведения экономических и социальных реформ на субфедералыюм и муниципальном уровнях;

5) установление единого подхода к распределению финансовой помощи муниципальным образованиям и повышение прозрачности методики расчета трансфертов.

Эти цели реформирования межбюджетных отношений на региональном уровне, на наш взгляд, являются основополагающими.