Волохина Вера Алексеевна. Межбюджетные отношения в регионе (Модели организации и регулирования) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Оренбург, 2004 259 c. РГБ ОД, 61:05-8/452

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 Теоретические аспекты функционирования межбюджетных от ношений 9

1.1 Понятие межбюджетных отношений и принципы их организации 9

1.2 Цели, задачи, инструменты регулирования межбюджетных отношений 21

1.3 Модели организации и регулирования межбюджетных отношений в зарубежных странах 38

Выводы по первой главе 60

Глава 2 Исследование моделей организации и регулирования межбюджетных отношений в субъектах РФ 62

2.1 Анализ опыта регионов в использовании инструментов регулирования межбюджетных отношений 62

2.2 Организация и регулирование межбюджетных отношений в Оренбургской области 92

2.3 Оценка влияния бюджетного регулирования на доходы муниципальных образований Оренбургской области 118

Выводы по второй главе 137

Глава 3 Совершенствование межбюджетных отношений как фактор социально-экономического развития муниципальных образований 139

3.1 Методика регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований 139

3.2 Использование программно-целевого подхода в регулировании межбюджетных отношений 149

3.3 Направления реформирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне 161

Выводы по третьей главе 176

Заключение 178

Библиографический список использованной литературы 183

Приложения 196

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Организация межбюджетных отношений, основанных на сбалансированном разграничении расходных и доходных полномочий между органами власти всех уровней, является одним из принципиальных вопросов государственного строительства. Однако, российская модель федерализма полностью еще не сложилась. Конституция РФ неоднозначно закрепила модель действующего федерализма, провозгласив равноправие всех субъектов и возможность взаимного делегирования полномочий Федерации и ее субъектов на договорной основе.

Переход государства к рыночным отношениям требует создания принципиально новой системы управления всеми экономическими процессами и, прежде всего, процессами взаимодействия между тремя уровнями власти: федеральным, региональным и местным. Поэтому проблемы организации межбюджетных отношений и бюджетного регулирования стали объектом пристального внимания как в теоретических разработках экономистов, так и при поиске практических мер по реализации принципов бюджетного федерализма в России.

Государство в последние годы предприняло ряд эффективных мер по корректировке бюджетных взаимосвязей, по регулированию каналов прохождения и направления бюджетных потоков, воздействуя на процессы формирования межбюджетных отношений. Были внесены изменения в принципы и методы формирования бюджетных доходов и расходов, уточнены пропорции распределения ресурсов, что положительно повлияло на согласование интересов органов власти всех уровней. Вместе с тем организация межбюджетных отношений на субфедеральном уровне в настоящее время менее всего урегулирована и характеризуется большим многообразием.

Актуальность перечисленных проблем выявила необходимость разработки механизма организации и регулирования межбюджетных отношений на ре-

**4**гиональном уровне, адекватного задачам бюджетной политики, и определила выбор темы диссертационного исследования.

Изучению межбюджетных отношений посвящены работы отечественных и зарубежных ученых. В области организации межбюджетных отношений наиболее плодотворны исследования следующих авторов: Богачевой О.В., Веспера Д., Зайделя Б., Игудина А.Г., Лаврова А., Лексина В.Н., Птицина В.И., Пыхова И.В., Рефьюза Р., Романовского М.В., Сомоева P.P., Швецова А.Н., Христенко В.Б. В вопросах, связанных с регулированием межбюджетных отношений, наряду с названными авторами, можно выделить работы Бежаева О.Г., Бетина О.И., Павловой Л.П., Подпориной И.В., Поляка Г.Б., Родионовой В.М., Таксира К.И., Хурсевича С.Н. и др.

Однако, несмотря на значительную проработанность темы исследования в научной литературе по-прежнему остаются нерешенными и чрезвычайно актуальными проблемы внутрирегиональных межбюджетных отношений. К их числу относятся такие вопросы, как обеспеченность органов местного самоуправления собственными финансовыми ресурсами, определение пределов межбюджетного выравнивания, построение эффективного механизма организации и регулирования межбюджетных отношений.

**Цель диссертационного исследования**состоит в разработке теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по совершенствованию организации и регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне.

Реализация поставленной цели диссертационной работы предполагает решение следующих задач:

исследование теоретических основ организации межбюджетных отношений;

анализ моделей организации межбюджетных отношений за рубежом с целью их использования в РФ;

исследование сложившейся практики организации и регулирования межбюджетных отношений в субъектах РФ;

анализ различий и выявление тесноты связи между показателями бюджетной обеспеченности муниципальных образований Оренбургской области;

определение инструментов бюджетного регулирования и эффективности их применения для организации межбюджетных отношений в Оренбургской области;

разработка предложений по совершенствованию межбюджетных отношений в регионе.

**Предметом исследования**являются теоретические и практические проблемы организации и регулирования межбюджетных отношений между органами власти субъектов РФ и муниципальных образований.

**Объектом исследования**являются модели организации и регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

**Теоретическую основу**исследования составляют научные труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам бюджетного устройства и регулирования межбюджетных отношений на всех уровнях бюджетной системы.

**Методологической основой**исследования послужили методы логического, сравнительного, системного анализа, экономико-статистических группировок, экономико-математического моделирования.

**Информационной базой исследования**явились нормативно-правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ, методические материалы Министерства финансов РФ, материалы государственной статистической отчетности РФ, бюджетная отчетность субъектов РФ.

**Научная новизна диссертационного исследования**состоит в теоретическом обосновании и разработке практических рекомендаций по совершенствованию моделей организации и регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

Это нашло отражение в следующих научных результатах, полученных в ходе исследования:

- выявлено соотношение между бюджетным федерализмом и межбюд  
жетными отношениями на основе принципов их организации и регулирования;

предложено понимать бюджетный федерализм как форму организации межбюджетных отношений, которая в условиях самостоятельности органов власти разных уровней в сфере бюджетных правоотношений позволяет согласовать интересы Федерации, ее субъектов и муниципальных образований для достижения общенациональных целей;

- раскрыто содержание понятий организации и регулирования межбюд  
жетных отношений и определена их взаимосвязь; под организацией межбюд  
жетных отношений предложено понимать взаимодействие между органами  
власти разных уровней по поводу осуществления бюджетного процесса, осно  
вывающееся на разграничении расходных полномочий исходя из принципа  
территориального соответствия, а под регулированием - механизм воздействия  
на формирование и распределение доходов бюджетов;

- уточнена методика определения бюджетной обеспеченности муниципалитетов, в соответствии с которой произведено их ранжирование, что позволило оценить эффективность бюджетного регулирования в Оренбургской области;

предложена методика регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований, основанная на предоставлении им финансовой помощи, исходя из цели выравнивания доходов муниципальных образований и стимулирования развития территорий;

разработаны рекомендации по использованию целевой программы регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований, учитывающей различия в уровне их социально-экономического развития и сохраняющей свое значение в новой модели организации межбюджетных отношений в РФ.

**Практическая значимость диссертационного исследования**заключается в том, что положения, раскрытые и обоснованные в работе, направлены на разработку рекомендаций по совершенствованию межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

**Результаты диссертационного исследования**могут быть использованы региональными органами власти и управления при определении основных направлений бюджетно-налоговой политики и составлении программ социально-экономического развития территории, при формировании и распределении фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Кроме того, полученные в работе результаты могут использоваться учебными заведениями в преподавании финансовых дисциплин.

**Апробация и внедрение результатов научного исследования.**

Теоретические выводы и практические рекомендации по вопросам оценки устойчивости бюджетов, формированию и распределению фонда финансовой поддержки муниципальных образований используются финансовыми органами Оренбургской области при формировании бюджета области.

Основные результаты исследования были представлены для обсуждения на научно-практических конференциях, проходивших в городах Кирове, Иваново, Горно-Алтайске, Актюбинске, Самаре, Оренбурге. Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры финансов в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет».

Научные идеи и результаты исследования используются также в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансы», «Бюджет и бюджетная система РФ» в Оренбургском государственном университете.

**Публикации.**По теме диссертации автором опубликовано 12 научных работ, общим объемом 4,96 печатных листа (из них авторских 3,98 п.л.).

**Структура диссертационной работы**обусловлена целью исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, 12 таблиц, 2 рисунков и 20 приложений.

Введение посвящено обоснованию актуальности выбранной темы диссертационного исследования, изложению научной новизны и практической значимости работы.

В первой главе автором уточняются теоретические подходы к определению содержания понятий «межбюджетные отношения» и «бюджетный федерализм»; особое внимание уделено принципам организации межбюджетных отношений, механизму бюджетного регулирования, международному опыту организации и регулирования межбюджетных отношений и возможностям его применения в Российской Федерации.

Вторая глава диссертации посвящена анализу существующих проблем межбюджетных отношений на региональном уровне, экономической оценке действующего механизма организации и регулирования межбюджетных отношений в субъектах РФ и анализу практики межбюджетных отношений в Оренбургской области.

В третьей главе представлена методика регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований; даны методические рекомендации по распределению ФФПМО; предложено использование программно-целевого подхода в регулировании межбюджетных отношений; представлена комплексная оценка социально-экономического развития муниципальных образований.

В заключении диссертации сформулированы научные выводы и предложения, полученные в ходе исследования.

## Понятие межбюджетных отношений и принципы их организации

В настоящее время межбюджетные отношения являются главной проблемой не только во взаимоотношениях федерального центра с субъектами федерации, но и между субъектами федерации и входящими в их состав муниципальными образованиями.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации закреплено определение межбюджетных отношений как отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [2, ст. 129]. Однако эту дефиницию следует признать неточной, поскольку в ней не отражено, что это отношения, возникающие между органами власти в ходе бюджетного процесса по вопросам формирования и исполнения бюджета. Определение межбюджетных отношений просто как отношений приводит к тому, что любые отношения между органами власти в любой сфере и по любому поводу можно назвать межбюджетными.

Проведенный анализ показал, что в литературе существует множество трактовок понятия «межбюджетные отношения», которые уточняют определение, данное в Бюджетном кодексе РФ, но различаются между собой кругом вопросов, включаемых в бюджетные правоотношения, складывающиеся между органами власти разных уровней в сфере бюджетной деятельности.

По мнению Горбуновой О.Н., Селюкова А.Д. и Друговой Ю.В., межбюджетные отношения представляют собой отношения между органами государственной власти федерального, регионального уровней и органами местного самоуправления по поводу бюджетного устройства, реализации бюджетного федерализма, в том числе распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами [71, с. 72]. В этом определении компетенция органов государственной власти и местного самоуправления необоснованно ограничивается и не соответствует законодательно установленным в ст. 7-9 Бюджетного кодекса РФ и практически реализуемым полномочиям.

Бабич A.M. и Павлова Л.Н. более широко характеризуют межбюджетные отношения и понимают их как «совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса» 46, с. 147]. В данной трактовке межбюджетных отношений акцент делается на четком определении доходных и расходных полномочий и их закреплении за соответствующим уровнем власти, а также особое внимание уделяется ответственности органов власти за организацию бюджетного процесса, что, по нашему мнению, является одним из необходимых условий построения эффективной системы межбюджетных отношений. Но одновременно авторы, говоря о соблюдении прав, обязанностей и ответственности, допускают возможность отклонения полномочий органов власти от юридической нормы, что фактически может иметь место на практике, но не в самом определении понятия.

По мнению Ю. Любимцева, более глубокая трактовка межбюджетных отношений заключается в их понимании как системно организованных денежных потоков и связей между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов и грантов [104, с. 22]. В этом случае, во-первых, в систему субъектов межбюджетных отношений вовлекаются члены общества (физические лица) - получатели грантов (бюджетных пособий); во-вторых, важное значение приобретает проблема финансовых кругооборотов (их направленность, организация, регулирование, устойчивость, воспроизводимость); в-третьих, становится первостепенной проблема потенциалов бюджетных фондов, формируемых и распределяемых посредством системы межбюджетных отношений. Органы власти всех уровней выступают, по мнению Ю.Любимцева, лишь как посредники между государством и членами общества по финансовому (бюджетному) обеспечению предоставления социальных (общественных) благ в соответствии с установленными нормами и стандартами, а также возможностями государства. Такое понимание роли публичных финансов в системе общественных отношений не вызывает возражений, но существенно и неоправданно расширяет понятие межбюджетных отношений.

## Анализ опыта регионов в использовании инструментов регулирования межбюджетных отношений

Образование Российской Федерации как суверенного государства не позволило в одночасье перейти к новым принципам организации межбюджетных отношений, поэтому и были заимствованы основные черты бюджетной системы РСФСР периода существования Советского Союза. Бюджетная система того времени являлась жестко централизованной, основывалась на бюджетных показателях, утвержденных вышестоящими органами власти.

С принятием в 1993 году новой Конституции происходит внедрение новой модели построения межбюджетных отношений в России, основанной на разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами. Конституцией РФ были определены и провозглашены три уровня компетенции: исключительные для Федерации и ее субъектов, а также вопросы совместного ведения.

Формирование независимого государства в России потребовало серьезной реформы бюджетного устройства и межбюджетных отношений. С начала 90-х гг. Христенко В. Б. в этом процессе выделяет три периода: 1991-1993, 1994-1998 и 1999-2001 гг. [140, с.64].

В настоящее время, начиная с 2001, выделяется четвертый период, связанный с реализацией Программы развития бюджетного федерализма до 2005 года.

Первый период характеризовался стихийной децентрализацией межбюджетных отношений. Их организация строилась на принципах, унаследованных от Советского Союза, основанной на жестко централизованной системе финансовых потоков. В этот период передача части расходных полномочий с федерального уровня на субфедеральный носила характер стихийной децентрализации бюджетных ресурсов, предпринятой с целью достижения большей сбалансированности федерального бюджета и для прекращения финансирования дотаций и расходов субфедерального уровня.

В период с 1994 по 1998 гг. происходили важные изменения в системе взаимоотношений между федеральным и региональным бюджетами - обозначился переход к унифицированным бюджетным взаимоотношениям. В 1994 г. были введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, был создан Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого распределялись на основе формульного расчета, были значительно расширены налоговые полномочия региональных и местных властей. Вместе с тем действовавшая в этот период вплоть до 2001 года практика заключения договоров субъектов РФ с федеральным центром поставила ряд регионов в привилегированное положение по сравнению с остальными и в определенной степени способствовала разрушению единого экономико-правового пространства страны.

Необходимо отметить, что сформированная в этот период система бюджетных отношений в целом соответствовала бюджетному устройству федеративных государств, однако не имела прочной законодательной базы. Отрицательным моментом явилось то, что реформа не затронула субфедерального уровня. Субъекты Федерации строили свои взаимоотношения с местными бюджетами по тем же принципам, что и в советское время. Экономический кризис усугубил негативные явления в сфере межбюджетных отношений: происходили задержки в выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, наблюдалось неденежное исполнение бюджетов различных уровней, обострилась проблема федеральных нефинансируемых мандатов. Для стабилизации межбюджетных отношений в 1998 г. была принята Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.

## Методика регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Важнейшим качеством бюджетной системы является ее целостность, под которой понимается равенство бюджетных полномочий всех уровней бюджетной системы, т.е. ни один уровень бюджетной системы не может считаться важнее другого. Однако, наблюдается иная ситуация: приоритет отдается федеральному бюджету, наименьшее внимание уделяется двум другим уровням бюджетной системы. В самом бедственном положении находится местный бюджет, поскольку он попадает в зависимость от вышестоящих бюджетов. Органы местного самоуправления не получили реальной возможности самостоятельно и в достаточном объеме формировать собственные бюджетные доходы. Финансовая база органов местного самоуправления пополняется за счет доходов вышестоящих бюджетов (это и нормативы отчислений от регулирующих налогов, и финансовая помощь в виде дотаций, субвенций, субсидий, а также средства, поступающие из фонда финансовой поддержки муниципальных образований). Таким образом, сохраняется устойчивый дисбаланс между доходными возможностями и расходными полномочиями местных бюджетов.

И Оренбургская область здесь не является исключением. Большинство бюджетов муниципальных образований Оренбургской области исполняется с дефицитом.

Таким образом, в настоящее время практически отсутствует реальная независимость функционирования бюджетов органов местного самоуправления. Нет долгосрочных нормативов бюджетных взаимоотношений, кроме законодательно закрепленной за каждым уровнем власти номенклатуры налогов и доли федеральных налогов, поступающих в распоряжение субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Не определено разграничение полномочий между различными уровнями власти по расходам. Нет нормативной основы формирования финансовых ресурсов для реализации своих полномочий каждым властным звеном. Не разработаны минимальные социальные стандарты, устанавливаемые федеральными органами государственной власти. Предусмотренная в федеральных законах бюджетная самостоятельность органов местного самоуправления остается продекларированной. Местные бюджеты практически полностью зависят от решений региональных властей. Муниципалитеты, и в первую очередь крупные города, не заинтересованы в наращивании своего налогового потенциала и сокращении нерациональных расходов, поскольку дополнительные доходы или экономия изымаются в вышестоящие бюджеты путем ежегодного изменения нормативов отчислений от так называемых регулирующих налогов. Вертикальные и горизонтальные дисбалансы сглаживаются в значительной мере на субъективной основе. Поэтому разработка эффективной системы внутрирегиональных межбюджетных отношений является одной из наиболее важных, и в то же время сложных задач бюджетной реформы. При этом проводимые мероприятия по оптимизации межбюджетных отношений между субъектом РФ и муниципальными образованиями должны соответствовать принципам и направлениям совершенствования межбюджетных отношений, продекларированным в Программе развития бюджетного федерализма Российской Федерации на период до 2005 г.

Несмотря на то, что в 2001 году завершилась реализация принятой в 1998 году Концепции реформирования межбюджетных отношений и завершается реализация одобренной Правительством Программы развития бюджетного федерализма на период до 2005 года, до сих пор не удалось устранить наиболее существенные недостатки действующей системы межбюджетных отношений. К основным из них, согласно вышеназванной Программе, относятся:

а) крайняя ограниченность налогово-бюджетных полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления, регламентируемая правовыми и нормативными актами центральных органов власти и управления;

б) перегруженность региональных и местных бюджетов «нефинансируемыми федеральными мандатами»;

в) непомерная зарегламентированность основной части расходов региональных и местных бюджетов централизованно установленными нормами;

г) неоправданно высокая доля тех доходов территориальных бюджетов, которые формируются за счет отчислений от федеральных налогов;

д) гипертрофированная зависимость местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов;

е) недостаточная прозрачность региональных и местных бюджетов в видуотсутствия целостной системы мониторинга состояния и качества управления государственными и местными финансами;

ж) отсутствие законодательно закрепленной методологии бюджетного выравнивания [72, с. 17].