Магомедов Сейдула Магомедович. Межбюджетные отношения в условиях социальной направленности экономической политики Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Магомедов Сейдула Магомедович; [Место защиты: Орлов. гос. техн. ун-т].- Орел, 2009.- 172 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/2361

**Содержание к диссертации**

Введение

1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ 9

1.1 Анализ категориального аппарата бюджетной системы и межбюджетных отношений 9

1.2 Этапы становления и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации 29

1.3 Выявление взаимосвязей в межбюджетных отношениях 43

2 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 50

2.1 Проблемы межбюджетных отношений и пути их реформирования на современном этапе 50

2.2 Основные принципы разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации 68

2.3 Формы финансового взаимодействия центра с субъектами Российской Федерации 84

3 ПОВЫШЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 97

3.1 Совершенствование организационно-нормативных форм межбюджетных отношений 97

3.2 Совершенствование регулирования доходных и расходных частей бюджетной системы 111

3.3 Повышение социально-экономической эффективности межбюджетных отношений в среднесрочной перспективе 128

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 148

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 160

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.**Переход к новым принципам федеративных отношений существенно повлияли на финансовые институты и межбюджетные отношения в Российской Федерации. Укрепление финансовых основ страньї невозможно без совершенствования межбюджетных отношений, что связано с закреплением необходимых доходных и расходных полномочий, бюджетных прав и гарантий финансовой самостоятельности органов субъектов федерации и местного самоуправления. Обеспеченность финансовыми ресурсами напрямую зависит от межбюджетных отношений, которые в настоящее время устремлены на формирование социальной направленности всей действующей политики государства.

Централизация финансовых средств в федеральном бюджете и наличие значительных встречных финансовых потоков между всеми уровнями бюджетной системы, лишает возможности существующей экономической политики решать важные для населения проблемы. Налоговые доходы региональных и местных бюджетов не покрывают расходных потребностей местных бюджетов.

В условиях финансового кризиса требуется рационализация распределения финансовых ресурсов в целях покрытия расходных потребностей местных бюджетов. Поэтому научное исследование, направленное на повышение эффективности межбюджетных отношений, имеющих социальную направленность, весьма актуально и своевременно.

**Степень разработанности проблемы.**Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации вызывает сегодня повышенный интерес, обусловленный проводимыми в стране преобразованиями и социальными реформами.

Основной вклад в развитие финансовой науки внесли такие деятели как: Д. Карафа, Ж. Боден, У. Петти, Ф. Юсти, Ф. Кенэ, А. Смит, К. Pay, Г. Жез и т.д. и отечественные научные деятели, занимающиеся вопросами финансов: М. Алексеенко, М. Боголепов, С. Иловайский, В. Лебедев, И. Посошков, М. Сперанский, Л. Яснопольскийи, И. Янжул и т.д.

Определению и развитии сущности понятия бюджета внесли свой вклад такие ученые как Ф. Нитти, Р. Стурм и т.д., а среди отечественных

авторов можно выделить М. Боголепова, Г. Болдырева, Ф. Менькову, И. Озерова, В. Радионову.

Проблемы межбюджетных отношений исследовались и исследуются целым рядом специалистов в этой области, это: Барский А., Давыдова Л., Дмитриев М., Золотарева А., Иванова Н., Игудин А., Козакова Л., Лавров А., Левин А., Мокрый В., Максимова И., Макаров И., Трунин И., Поляк Г. и т.д.

Изучению проблем налогообложения и разграничения налоговых полномочий между уровнями власти, посвящены научные труды таких ученных, как Ю. Васильева, О. Горлова, В. Панскова, Л. Севрюковой, И. Тхамадакова, А. Шестова, С. Шаталова.

Вместе с тем, в современных условиях существует необходимость дальнейшего исследования и проработки проблем межбюджетных отношений социальной направленности экономической политики РФ в условиях финансового и экономического кризиса. До сих пор отсутствуют экономические и финансовые условия обеспечения властных полномочий регионов и муниципальных образований, самостоятельности бюджетов и решения социально значимых вопросов. Это и определило актуальность исследования в диссертационной работе приоритетов бюджетно-налоговой политики, а также постановку его целей и задач, логику и структуру изложения его результатов.

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационного исследования состоит в разработке научно-методических положений по созданию эффективных межбюджетных отношений в области социальной направленности экономической политики путем разработки доходных источников и расходных полномочий бюджетов всех уровней.

Реализация поставленной цели исследования потребовала последовательного решения системы взаимосвязанных задач:

- раскрыть сущность бюджета, бюджетной системы и межбюджетных отношений, дать авторскую трактовку межбюджетных отношений; рассмотреть основные этапы развития межбюджетных отношений, выявить их основные проблемы и противоречия;

выявить основные проблемы межбюджетных отношений, проанализировать организационно-правовые формы бюджетной и налоговой политики и определить основные пути их совершенствования;

- раскрыть принципы разграничения доходных и расходных  
полномочий между уровнями бюджетной системы, определить возможные  
варианты решения проблем доходных источников и расходных полномочий  
бюджетов всех уровней;

- проанализировать основные формы финансовой помощи субъектов  
РФ; разработать основные направления повышения социально-  
экономической эффективности межбюджетных отношений в среднесрочной  
перспективе и предложить способы решения ряда проблем межбюджетных  
отношений.

**Область исследования**соответствует п. 2.3 Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике и 2.9 Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной российской налоговой системы Паспорта ВАК РФ специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

**Объектом исследования**выступают содержание бюджетной и налоговой политики социальной направленности российской экономики в условиях финансового и экономического кризиса.

**Предметом исследования**является система социально-экономических отношений, возникающих в процессе формирования и расходования федеральных, региональных и муниципальных бюджетов.

**Методологическую и теоретическую основу исследования**составляют основные положения классических и современных теорий финансов и налогообложения, макроэкономики, труды отечественных и зарубежных ученых и экономистов, концепции, положения, законодательные и нормативные документы, решения Правительства Российской Федерации, Указы и распоряжения Президента РФ, научная литература, периодические издания, посвященные государственному регулированию общественных финансов, оценки и выводы различных специалистов изучения проблем межбюджетных отношений и бюджетно-налоговой политики.

Поставленные в диссертационной работе задачи реализуются автором на основе общего системно-функционального подхода с использованием методов научной абстракции, функционально-структурного, сравнительного статистического и динамического анализа. Применены общенаучные методы

сравнительного научного обобщения, классификации, структурно-системного подхода.

Информационно-эмпирическую базу исследования составляют: Конституция РФ, Федеральные Законы, Указы Президента, Постановления Правительства, нормативно-правовые акты РФ, обеспечивающие правовое регулирование межбюджетных отношений.

В основу теоретического анализа были положены официальные данные Росстата РФ, Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы РФ; нормативно-законодательная база РФ по доходам и расходам бюджетной системы России, периодические издания, материалы экспертно-аналитических центров и институтов, научно-практических конференций. На основе отчетных данных Минфина РФ и Росстата РФ проведена обработка, и анализ значительного объема материалов по федеральным округам и субъектам Российской Федерации методом выборки.

**Научная новизна диссертационного исследования**выражается в разработке эффективной и комплексной системы межбюджетных отношений между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в целях эффективного разграничения доходных источников и расходных обязательств между всеми уровнями бюджетной системы.

В работе получены и выносятся на защиту следующие результаты исследования, имеющие научную новизну:

- на основе исследования теоретических и научно-методических взглядов формирования межбюджетных отношений предложена их авторская трактовка и выделены признаки, способствующие поиску подходов к проблемам межбюджетных отношений, учету ошибок при реализации среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат и последующего совершенствования государственного регулирования межбюджетных отношений (п. 2.9 паспорта специальности 08.00.10);

научно обоснована необходимость построения системы межбюджетных отношений и предложены направления их совершенствования, позволяющие стимулировать регионы в наращивании собственного налогового и неналогового потенциала и выйти на уровень самодостаточности, способствовать сокращению встречных финансовых

потоков и обеспечить максимально возможное выравнивание развития регионов в социальной сфере (п. 2.9 паспорта специальности 08.00.10);

- выделены типы регионов по структуре социальных расходов  
бюджетов и оценена доля каждого типа среди всех субъектов РФ, на основе  
этого выявлены возможности и ограничения политики сокращения  
региональных различий в социальных расходах бюджетов субъектов РФ, что  
позволит сократить разрыв между установленными законодательством  
расходными обязательствами и потенциальными бюджетными доходами (п.  
2.3 паспорта специальности 08.00.10);

разработаны механизмы формирования и эффективного использования налоговых и неналоговых доходов, позволяющие осуществить переход к стимулирующему налогообложению, созданию целостной и активно действующей системы экономических регуляторов, способствующей увеличению собственного доходного потенциала местных бюджетов (п. 2.9 паспорта специальности 08.00.10);

- в рамках реализации направлений эффективности национальной  
бюджетной политики предложены модельная структура формирования  
межбюджетных отношений социальной направленности экономической  
политики РФ, основанная на региональном бюджетном финансовом  
планировании, а также направления совершенствования межбюджетных  
отношений в среднесрочной перспективе, позволяющие улучшать  
качественные и количественные показатели государственных услуг регионов и  
муниципальных образований (п. 2.9 паспорта специальности 08.00.10).

**Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы**заключаются в анализе и обобщении различных подходов изучения различных подходов проблем межбюджетных отношений. Теоретические выводы и предложения диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе для совершенствования программ учебных курсов по изучению государственных финансов, бюджетной и налоговой политики, а также в процессе преподавания курсов «Финансы и кредит», «Государственные и муниципальные финансы», «Макроэкономика», «Экономические и финансовые основы местного самоуправления», «Межбюджетные отношения в управлении региональными финансами», «Налоги и налогообложение» и др. в высших учебных заведениях.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения,  
теоретические обобщения, выводы и рекомендации, сформулированные в  
диссертации, докладывались в порядке обсуждения на научно-практических  
конференциях молодых ученых Северо-Кавказской академии  
государственной службы (2006-2008 гг.), Международных и Всероссийских  
научно-практических конференциях Орловского государственного

технического университета (2008 г.).

**Публикации.**Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 13 работах общим объемом 5,41 п. л., в том числе авторских - 5,01 п.л., из них 3 статьи опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК.

**Структура работы**обусловлена целью и задачами, поставленными в исследовании, состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений. Работа изложена на 172 листах машинописного текста, содержит 4 рисунка, 9 таблиц. Библиографический список содержит 123 наименования.

## Анализ категориального аппарата бюджетной системы и межбюджетных отношений

История зарождения финансов относят к периоду, когда государство начало собирать дань. Термин «финансы» этимологически берет свое начало от латинского «finis», то есть конец, как принудительный платеж публично-правовой организации. В Германии XVI - XVII вв. слово «финансы» употреблялось для обозначения хитрости, лукавства, обмана, вымогательства, потому что взыскание платежей сопровождалось вымогательством и притеснениями. Со временем негативное значение термина исчезло, и сначала во Франции, а с конца XVII в. и в других странах под словом «финансы» стали понимать всю совокупность государственного хозяйства и как совокупность всех материальных средств, имеющихся в распоряжении государства - его доходов, расходов и долгов .

Основой финансовой системы является государственный бюджет как средство аккумулирования финансовых ресурсов, он дает государственной власти возможность содержания государственного аппарата, армии, выполнения социальных мероприятий реализации приоритетных экономических задач, выполнение государством присущих ему функций.

Изучение бюджетной системы как основного механизма реализации социально-экономической политики государства в целом и делегирование полномочий с вышестоящей инстанции в нижестоящие, дает нам картину, что бюджетная система менялась на протяжении долгих лет и в последнее время отражает централизацию основных доходных источников государства.

Существуют различные мнения по определению понятий финансов, бюджета, бюджетной системы и межбюджетных отношений, каждый автор понимает их по-разному и нет единого подхода этих категорий.

Многое сделано для развития межбюджетных отношений, но этот процесс еще не завершился. Каждый этап реформирования межбюджетных отношений имеет свои определенные положительные и отрицательные моменты. Одной из экономических категорий, которая отражает экономические отношения в сфере формирования и использования денежных средств являются финансы. Финансы возникли в условиях перехода от натурального хозяйства к товарно-денежному обмену, и этот процесс был тесно связан с развитием государства и его потребностей в ресурсах.

Финансы возникли, когда государство начало собирать дань в денежной форме: Древний Рим, Вавилон, Египет - где определенная часть доходов государства формировалась за счет налогов в денежной форме. В древнем мире в деятельности государств финансовой теории как таковой не было. Общие мысли о финансах находят свое выражение у классиков - Ксенофонта и Аристотеля. Ксенофонт считал, что видами государственного дохода является сдача в аренду государственного имущества, невольников, таможенные пошлины и налоги.

Некоторые указания о финансах мы находим у Фомы Аквинского, который признает за государством право не только на обыкновенные доходы и повинности, но и на чрезвычайные, требуемые как для общей пользы, так и для надобностей самого государя. Он считает, что если обыкновенных доходов недостаточно на нужды государственной защиты, то справедливо будет требовать и новых податей от подданных. Так же в ХШ веке Ф. Аквинский отмечает, что для чрезвычайных надобностей полезно иметь запасную казну, существование запаса увеличивает значение государя, облегчает главе государства сделки с другими государями и избавляет от надобности делать займы, которые унижают достоинство государя, уменьшают уважение к нему подданных, угнетают народы и изнуряют государства.

## Проблемы межбюджетных отношений и пути их реформирования на современном этапе

Система межбюджетных отношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации имеет важное социальное и экономическое значение для развития регионов и муниципалитетов государства. В бюджетной системе федеративного государства межбюджетные отношения регулируется в основном по двум каналам:

1) путем отчислений от закрепленных налогов каждого уровня бюджета и регулирующих федеральных налогов (налоговыми методами);

2) оказание финансовой помощи регионам в виде дотаций (трансфертов), субсидий и субвенций. Кроме того, федеральный бюджет осуществляет прямые расходы на финансирование учреждений федерального назначения, находящихся на территории субъектов Федерации, а также финансирует различные федеральные программы по линии министерств и ведомств в регионах. Эти методы регулирования межбюджетных отношений между звеньями бюджетной системы страны постоянно совершенствуются, но процесс остается все еще незавершенным.

На данный момент, на наш взгляд, можно выделить несколько основных проблем межбюджетных отношений в РФ:

дисбаланс бюджетной системы России, поскольку передача на нижестоящий уровень расходных полномочий и ответственности должным образом не подкрепляется соответствующей финансово-бюджетной и экономической базой;

диспропорция бюджетной системы основными факторами, которого являются дотационность территориальных бюджетов, многоканальность предоставления централизованной финансовой помощи и неравномерность распределения налогового потенциала;

финансирование из бюджета соответствующего полномочия, не всегда совпадает с уровнем, на котором непосредственно идет его реализация;

уровень собственных доходов и их доля в бюджетах субъектов Федерации и местных бюджетах сокращается, что заметно снижает заинтересованность на местах в наращивании налогового потенциала, в своевременном и полном поступлении налогов в бюджетную систему;

единый норматив отчислений от закрепленных налогов не полностью учитывает особенности каждого региона (численность населения, географическое расположение, уровень безработицы, уровень развития экономического и социального потенциала и т.д.).

Обобщение теоретических и законодательно-нормативных положений позволяют определить межбюджетные отношения как взаимоотношения между органами власти и управления разных уровней по вопросам распределения расходных полномочий, налоговых поступлений, средств внебюджетных фондов и безвозмездных перечислений бюджетных средств для создания условий сбалансированности бюджетов на каждом их уровне с учетом законодательно возлагаемых задач и функций в соответствии с программами социально-экономического развития страны и регионов и имеющегося на соответствующих территориях налогового потенциала.

Уровень доходов территориальных бюджетов находится в прямой зависимости от федерального бюджета, направленного на централизацию финансовых ресурсов на федеральном уровне. Особенностью доходной части субфедеральных бюджетов является низкая доля собственных доходов, а также высокая доля закрепленных налогов и безвозмездных перечислений из федерального бюджета.

class3 **ПОВЫШЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

**МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** class3

## Совершенствование организационно-нормативных форм межбюджетных отношений

Выбор бюджетной и налоговой политики государства позволяет определению конечному и желаемому результату, и от правильного направления курса законодательной, экономической организации и формы межбюджетных отношений зависит успех федерального бюджет РФ сформированного на три года. Основные направления бюджетной и налоговой политики на среднесрочную перспективу сформированы в соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008-2010 годах». Основой формирования бюджета являются четко заданные цели и приоритеты социально-экономической политики, расходы федерального бюджета четко увязываются с конкретными и измеримыми результатами деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Бюджетная политика на 2008 год и на период до 2010 года соответствует среднесрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации: повышение качества жизни населения, обеспечение безопасности и правопорядка, развитие институтов гражданского общества, повышение конкурентоспособности экономики. Согласно Бюджетному посланию бюджетная политика на среднесрочную перспективу ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации при учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов.

При налоговом регулировании межбюджетных отношений регионы и муниципалитеты должны активно использовать и разрабатывать индивидуальную и оптимальную политику привлечения доходов, как от закрепленных налогов, так и от неналоговых доходов. Федеральные, региональные и местного органы должны определять четкие цели развития страны, региона, и муниципалитета при совершенствовании среднесрочной политики государственного регулирования межбюджетных отношений. В предполагаемой Концепции развития межбюджетных отношений на 2009-2012 годы должны будут упорядочить сложившиеся в настоящее время межбюджетные трансферты, а также следует особо уделить внимание прозрачности региональных и муниципальных финансов и эффективности их расходования. Организация государственного регулирования межбюджетных отношений приобретает на сегодняшний день актуальный характер, так как именно от сложенной и правильной организации регулирования государством межбюджетных отношений зависит дальнейший курс развития экономических и социальных преобразований страны. Жизнь в стремительно меняющемся мире накладывает отпечаток на процессы, происходящие в различных сферах деятельности. В этой связи нахождение правильных решений, адекватных складывающимся условиям, становится все более и более сложным, требующим комплексного подхода к учету разнообразных факторов и высокого уровня профессионализма.

За последние 17 лет произошли радикальные преобразования, коренным образом изменившие всю систему межбюджетных отношений в нашей стране. Не случайно профессиональная бюджетная терминология в последние годы претерпела существенные изменения, идя вслед за новыми явлениями в практике бюджетной работы.

Формирование бюджетного законодательства РФ как специфической отрасли права началось в 90-е гг. прошлого века. Объектом реформирования выступают одновременно и бюджетная система РФ и бюджетный сектор экономики, преобразования в котором должны осуществляться одновременно и синхронно с изменениями в механизмах функционирования бюджетной системы РФ. Именно бюджетное законодательство призвано регламентировать не только процессы формирования и порядок распределения бюджетных средств, но и механизм расходования полученных средств в границах бюджетного сектора экономики.