Шарифова Айна Мамедовна. Межбюджетные отношения в условиях казначейского исполнения бюджета : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Махачкала, 2006.- 159 с.: ил. РГБ ОД, 61 06-8/2435

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Состояние межбюджетных отношений и необходимость их реформирования на этапе перехода регионов на казначейское исполнение бюджета 10-95

1.1. Состояние и предпосылки развития межбюджетных отношений в Российской Федерации 10-33

1.2. Принципы межбюджетных отношений и необходимость их реформирования 33-47

1.3. Федеральный бюджет и межбюджетные отношения на этапе стабилизации и развития экономики 47-69

1.4. Роль налогов и налоговой политики в регулировании межбюджетных отношений 69-82

1.5. Межбюджетные отношения на этапе перехода на казначейское исполнение бюджета 82-95

Глава II. Роль территориальных органов Федерального казначейства в организации межбюджетных отношений 95-143

2.1. Организационная структура и функции территориальных органов федерального казначейства 95-103

2.2. Полномочия территориальных органов федерального казначейства по реформированию межбюджетных отношений 103-112

2.3. Организация безналичных расчетов территориальными органами федерального казначейства 112-123

2.4. Организация операций по движению наличных денег в органах казначейства 124-135

2.5. Особенности перехода территорий (регионов) на казначейское исполнение (на примере РД) бюджета 135-143

Заключение 144-148

Литература 149-159

**Введение к работе**

Актуальность темы. Реформа бюджетной системы в целом и системы межбюджетных отношений в частности является составной частью глубоких социально-экономических преобразований в России. Она оказывает огромное влияние на изменение процессов расширенного воспроизводства, формирование рыночных отношений во всех отраслях экономики. Создание оптимальных форм бюджетных взаимоотношений, четкого механизма выравнивания горизонтальных и вертикальных дисбалансов в бюджетах всех уровней становится решающим фактором стабилизации общественной жизни и экономического роста.

Формирование механизма межбюджетных отношений непростая задача отличающихся друг от друга по размерам площади, численности и плотности населения, уровню экономического развития, природным и климатическим условиям, национальным и историческим особенностям. Все это обуславливает значительные различия в потребностях бюджетного финансирования и налоговых базах отдельных регионов.

Создание эффективного механизма межбюджетных отношений, удовлетворяющего всех субъектов Федерации, осложняется также тем, что российский федерализм переживает этап становления, идет неизбежная борьба регионов с бюджетными традициями тоталитарного государства. Одновременно быстро развивающиеся местнические интересы нередко вступают в конфликт с общенациональными приоритетами.

Как показывает опыт, не существует единой идеальной модели межбюджетных отношений, пригодной для всех стран. Напротив, это сфера представляет собой огромное разнообразие национальных систем, которые часто противоречат стандартной теории оптимальной модели. Причины -сильное влияние политики и исторических особенностей формирования государств.

Каждая страна приходит к собственной эффективной системе межбюд-

жетных отношений путем проб и ошибок. Однако это нисколько не умаляет важности изучения и использования мирового опыта в создании российской системы межбюджетных отношений. Стандартная методика организации экономического сотрудничества и развития выделяют три уровня власти: центральная, региональные и местные власти. Каждый уровень власти в системе межбюджетных отношений имеет свой бюджет и действует в рамках своих бюджетных полномочий.

Автономно функционирующие бюджеты отдельных уровней власти и их взаимоотношения, основанные на четко сформулированных и статистически обоснованных нормах, и составляют систему межбюджетных отношений.

Конституционное устройство каждой страны хотя и накладывает отпечаток на характер бюджетной системы и межбюджетных отношений, определяющим их фактором остается степень децентрализации государственного управления, основанная на новых принципах финансово-экономической политики, что делает исследование данной проблемы актуальной.

Степень изученности проблемы. В последнее время издано немало работ, посвященных государственным и муниципальным финансам, государственному бюджету и бюджетной системе Российской Федерации, региональным и местным бюджетам. В монографических трудах Л.И.Абалкина, А.А.Арбатова, , Г.Н.Алимурзаева, А.М.Бабича, В.Ю.Барамяна, П.И.Вахрина, А.А.Голованова, А.З.Дадашева, И.Б.Иванова, А.С.Колесова, И.Н.Лаврикова, Н.В.Милякова, Л.П.Павловой, Р.Г.самоева, В.М.Радионовой, А.Г.Силуанова, М.Г.Чернышева и других приведенных результатов исследования этих проблем, проанализирован сложившейся опыт организации бюджетного процесса и налаживания межбюджетныхотношений в Российской Федерации.

Немало вопросов, касающихся внедрения системы казначейского исполнения бюджета и реформирования межбюджетных отношений подробно освещены в работах И.Г.Акперова "Казначейская система исполнения бюд-

жета" (2004 г.), И.Т.Балабанова "Бюджетная система российской Федерации" (1995 г.), А.Г.Андреева "современные проблемы взаимоотношений бюджетов вРФ" (2001 г.), Н.Г. Иванова "Казначейская система исполнения бюджетов" (2001 г.), И.Н. Мысляева "Государственные и муниципальные финансы" (2004 г.) и др.

Отдельные стороны государственного бюджета и межбюджетных отношений рассматриваются в недавно изданных книгах коллективов авторов "Финансы" под редакцией профессора Грязновой А.Г., "Финансы и кредит" под редакцией профессора Ковалевой A.M., а также в учебниках и учебных пособиях А.М.Мысляевой "Государственные и муниципальные финансы", В.Е.Барбаумова "Финансовые инвестиции", Я.В. Сергиенко "Финансы и реальный сектор", М.И.Яндиева "Финансы регионов" и т.д.

Некоторые проблемы управления государственными и муниципальными финансами и возникающих при этом межбюджетных отношений анализируются в работах дагестанских ученых анализируются в работах дагестанских ученых В.Г.Алиева, Б.Х.Алиева, А.Ш.Ахмедуева, Г.А.Бучаева, А.М.Амутинова, А.А.Гаджиева, Н.Г.Гаджиева, М.А.Гасанова, О.И.Гордеева, А.М.Казиханова, А.А.Казимагомедова, С.М.Ильясова, Ю.Н.Сагидова, О.К.Цапиевой опубликованных в центральных и местных издательствах, в журналах "Финансы", "Известия ДГУ", "Финансы и кредит", "Деньги и кредит", "Банковское дело"и др.

Однако специальная литература и периодические издания последних лет, посвященные реформированию межбюджетных отношений содержат, как правило, либо приоритеты бюджетной политики и основные принципы регулирования межбюджетных отношений, либо разработки соответствующих инструктивных материалов по распределению финансовых средств Фонда финансовой поддержки регионов.

В силу отмеченного общие рекомендации, содержащиеся в работах многих ученых и специалистов не в полной мере пригодны для оценки, скла-

дывающихся на этапе рыночных преобразований, межбюджетных отношений в России и определении в роли казначейства в дальнейшем их реформировании. Многие выводы и предложения, разработанные учеными и специалистами в 1995-2000 гг. и далее на ранней стадии стабилизации экономики (2001-2003 гг.) требуют пересмотра методических принципов на новые, учитывающие результаты нынешнего этапа становления и развития финансово-экономических, налоговых и бюджетных отношений в стране.

В диссертации поставлена цель на основе всестороннего анализа имеющейся литературы определить основные направления реформирования межбюджетных отношений в регионах на этапе перехода их на казначейское исполнение бюджета.

Исходя из этой цели, были поставлены задачи:

определить сущность и теоретические основы межбюджетных отношений, проанализировать состояние и предпосылки развития межбюджетных отношений в Российской Федерации;

уточнить роль налогов и налоговой политики в регулировании межбюджетных отношений;

дать оценку деятельности федеральных органов казначейства в организации и реформировании межбюджетных отношений в регионе;

проанализировать механизм организации безналичных расчетов в территориальных органах федерального казначейства;

выявить особенности перехода территорий на казначейское исполнение бюджета.

Объектом исследования были территориальные органы федерального казначейства и связанные с их деятельностью бюджетные учреждения и организации.

Предметом исследования стали денежные отношения, связанные с формированием и использованием доходов государственного бюджета и организованных на основе бюджетной системы фондов финансовой поддержки

регионов.

Теоретической и методологической основой диссертации послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых, занимающихся государственными и муниципальными финансами, государственным бюджетом и межбюджетными отношениями на уровне федеральных и местных органов власти.

Для решения поставленных в диссертации задач автором использованы логические и диалектические методы, приемы организованного наблюдения и оперативно-экономического анализа.

Аналитической базой для обоснования концептуальных положений, выводов и рекомендаций явились законодательные и нормативные акты и программные материалы, подготовленные правительством и принятые в 1998-2005 гг. по мере реформирования существующих межбюджетных отношений.

В качестве информационной базы для анализа различных сторон исследуемой проблемы были использованы различные документы об исполнении государственного бюджета Российской Федерации и бюджетов регионов, материалы расширенного заседания совместной коллегии Министерства финансов и Министерства экономического развития и торговли РФ, состоявшейся в начале 2004 г., а также статистическая информация и директивные материалы, содержащиеся в периодических изданиях.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методических основ реформирования и развития межбюджетных отношений в Российской Федерации на этапе перехода ее регионов на казначейское исполнение бюджета.

Положения диссертации, выносимые на защиту

1. Обоснована необходимость совершенствования межбюджетных отношений в рамках существующей бюджетной политики, определяющей новые переходы к системе распределения финансовой помощи регионам исхо-

дя из принципов разделения полномочий между федеральным и местными органами власти.

1. Доказана целесообразность в процессе исполнения федерального бюджета выравнивать уровни бюджетной обеспеченности регионов за счет средств не только ФФПР, но и Стабилизационного фонда. При этом отмечается бессмысленность наращивания доходов Стабилизационного фонда, если нет четкой программы действий, не допускающей непроизводительные расходы.
2. Определены направления совершенствования межбюджетных отношений, позволяющие сократить недофинансирование бюджетов регионов в условиях растущего дефицита финансовых ресурсов для их обеспечения, связанного с модернизацией налоговой системы и перераспределением налоговых источников между уровнями власти. У каждого уровня должны быть стимулы для расширения собственной налоговой базы.
3. Дана оценка функционированию региональной казначейской системы исполнения бюджета, обеспечивающей целевое использование финансовых ресурсов в условиях реформирования межбюджетных отношений.

Казначейское исполнение бюджета автором рассматривается как система установленных законодательными и нормативными документами методологических правил и процедур кассового исполнения бюджета соответствующего уровня, а также имманентных им институтов, обеспечивающих организацию казначейского учета и контроля.

5. Уточнены пути совершенствования технологии внедрения единого  
казначейского счета, позволяющего ускорение получения отчетности об ис  
полнении бюджетов всех уровней, создание максимальных удобств для нало  
гоплательщика, а для органов управления - возможность более эффективно  
выполнять свои функции.

Реализации концепции единого казначейского счета в настоящее время препятствует отсутствие платежной системы Банка России в Дагестане и в

некоторых других регионах, а внутри - и межрегиональных электронных расчетов.

6. Разработан механизм организации органами казначейства безналич  
ных расчетов и операций по движению наличных денег, выявлены условия и  
территориальные особенности, препятствующие внедрению казначейских  
технологий исполнения бюджетов и реформирования межбюджетных отно  
шений.

К таким условиям относятся:

наличие разного рода правового статуса в вопросах регулирования бюджетных и внебюджетных средств;

отсутствия устойчивости и защищенности каналов связи между территориальными Управлениями, районными и городскими отделами федерального казначейства;

отсутствие нормативных документов, регламентирующих использование в информационной системе электронно-цифровой подписи и требований к защите информации;

7. Установлено, что процесс создания территориальной казначейской  
системы исполнения бюджета и реформирования межбюджетных отношений  
сопряжен со многими нерешенными задачами:

необходимо проводить компьютеризацию непосредственно бюджетных учреждений, приобрести каналы связи, обеспечивающие электронный обмен финансовых органов с банками и бюджетными учреждениями;

регулировать вопросы софинансирования бюджетных учреждений из бюджетов разных уровней, обеспечить полную интеграцию бухгалтерского учета бюджетных учреждений с системой федерального казначейства.

8. Отмечена необходимость проведения сбалансированной бюджетной  
политики, направленной на повышение устойчивости экономического и со  
циального развития регионов на основе разграничения доходных и расход  
ных полномочий бюджетов разных уровней.

Практическое значение диссертации состоит в том, что в ней разработаны предложения, направленные на разграничение не только полномочий, но и ресурсов, которые входят в сектор государственного управления, и тех, которые не входят. Она также содержит выводы, относительно того, как реа-лизовывается концепция единого казначейского счета в регионах и муниципальных казначействах, каким образом обеспечивается единообразие взаимодействия с Банком России и процедур для исполнения государственных операций. Некоторые методические рекомендации найдут применение в деятельности территориальных органов федерального казначейства по реформированию межбюджетных отношений.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертации обобщены в опубликованных работах и докладывались на заседаниях научно-практических конференций, методических семинаров и совещаний, проведенных в 2001-2005 гг. в Дагестанском Государственном университете с участием ученых и специалистов Института социально-экономических исследований ДНЦ РАН, Министерства финансов РД, Управления федерального казначейства РФ по РД, Национального банка РД БР и других учреждений.

Публикации. По теме диссертации авторов опубликовано 10 статей и тезисов докладов с общим объемом 3,74 п.л.

## Состояние и предпосылки развития межбюджетных отношений в Российской Федерации

Развитие межбюджетных отношений создает исходные предпосылки для сбалансированности бюджетов на каждом уровне с учетом возлагаемых на них задач при соблюдении минимальных государственных социальных стандартов на всей территории страны. Это отношения, складывающиеся между органами власти по поводу разграничения видов расходов и доходов, распределения между бюджетами разных уровней регулирующих налогов и перераспределения средств из бюджетов разных уровней.

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития на долгосрочную перспективу. По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако формально сохраняет высокую централизацию налогово-бюджетных полномочий. Региональные и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников

Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, а также сеть бюджетных учреждений, регламентируется централизованно установленными нормами. Значительная часть налоговых доходов территориальных 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. Дифференциация бюджетной обеспеченности населения и ее динамика во многом определяет зависимость регионального бюджета от федеральной помощи , или , что то же самое, степенью бюджетной самостоятельности региона. Степень бюджетной самостоятельности региона, определяется:

- прямыми поступлениями из федерального бюджета в общих доходах бюджета региона;

- федеральными дотациями (трансфертами);

- собранными на территории налогами, зачисленными в бюджет региона;

- условным балансом финансовых потоков (разностью между поступлениями средств с территории в федеральный бюджет и из него в бюджет региона ) в расчете на одного человека.

Трансферты выступают как индикатор бюджетной самостоятельности региона. Необходимость государственного регулирования социально-экономического развития региона диктуется пространственным положением территории, а также открытым воспроизводственным процессом в регионе. Все это, а также ряд других факторов, вытекающих из функций региона, определяют необходимость централизованного бюджетного обеспечения единой денежной системы в целях координации различных уровней управления федерального центра, субъектов Федерации, местного самоуправления в интересах устойчивого развития экономики в целом.

К сожалению, до сих пор имеет место несбалансированность во всей бюджетной системе, что обуславливается противоречиями, имеющими место при формировании бюджетной системы. Противоречия в межбюджетных отношениях существуют на всех уровнях управления.

Главными направлениями реформирования межбюджетных отношений должно быть:

- наличие реальных механизмов обеспечения региональных и местных бюджетов доходными источниками в соответствии с расходными полномочиями;

- максимальное стимулирование регионов к развитию собственной налоговой базы.

## Принципы межбюджетных отношений и необходимость их реформирования

Межбюджетные отношения - это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления по поводу:

- разграничения видов доходов и расходов полностью и частично на постоянной основе между уровнями бюджетной системы;

- распределения между бюджетами разных уровней регулирующих налогов по временным нормативам, утверждаемым на каждый год;

- перераспределения средств из бюджетов одного уровня в другой, а также между бюджетами того же уровня в разных формах.

Главная цель межбюджетных отношений заключается в создании исходных условий для сбалансированности бюджетов на каждом уровне с учетом возлагаемых на них задач и функций при соблюдении минимальных государственных стандартов на всей территории страны, исходя из имеющегося на соответствующих территориях налогового потенциала.

Формирование российской модели межбюджетных отношений началось в 1991 г. вместе со становлением в России федерального государственного устройства. За прошедшие годы в развитии российской модели межбюджетных отношений достигнуты определенные успехи. В частности:

- отменено существовавшее раньше правила обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов на базе индивидуальных нормативов закрепления доходных источников и централизованных дотаций;

- в результате проведенной еще в 1993 г. первой реформы межбюджетных отношений установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов федерации. В 1994 г. создан Фонд финансовой поддержки (ФФПР), средства которого стали распределяться на основе единой методики формализованных критериев;

- подготовлена и принята (1998 г.) "Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.", которая предусматривала поэтапный переход к принципиально новой методике распределения трансфертов ФФПР, основанной на сопоставлении реальной бюджетной обеспеченности регионов с использованием объективных оценок расходных потребностей и налогового потенциала регионов;

- для вертикального выравнивания уровней бюджетной обеспеченности кроме ФФПР созданы:

1. Фонд компенсаций, предназначенный для целевого финансирования федеральных мандатов - расходных обязательств, возложенных на региональные бюджеты федеральными законами "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", "О ветеранах" и др.

2. Фонд софинансирования социальных расходов, средства которого предполагается использовать на частичное возмещение расходов консолидированных бюджетов РФ - повышение тарифной ставки первого разряда ETC по оплате труда; предоставление субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг и т.д.

3. Фонд регионального развития, имеющий цель - выравнивание обеспеченности регионов объектами производственной и социальной инфраструктуры в рамках реализации федеральных и региональных программ. Он призван объединить средства, распыленные между различными федеральными и инвестиционными программами.

4. Фонд развития региональных финансов, который предназначен для поддержки реформ на региональном уровне. Он формируется за счет займов Международного банка реконструкции и развития, которые имеют целевой характер - используются для развития социальной инфраструктуры, повышения эффективности бюджетных расходов.

## Организационная структура и функции территориальных органов федерального казначейства

В соответствии с Указом Президента Российской федерации от 8 декабря 1992 г. N 1556 "О федеральном казначействе" в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения республиканского бюджета Российской Федерации, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств была образованно в единая централизованная система органов федерального казначейства, включающую Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и территориальные органы по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу, городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах. На органы федерального казначейства было возложено выполнение основных задач.

Главными задачами территориальных органов федерального казначейства стали:

- организация, осуществление и контроль за исполнением федерального бюджета Российской Федерации, консолидированного бюджета субъекта федерации управление доходами и расходами этих бюджетов на счетах казначейства в банках, исходя из принципа единства кассы;

- регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом Российской Федерации, бюджетами субъектов и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, финансовое исполнение этих фондов, контроль за поступлением и использованием внебюджетных (федеральных) средств; - осуществление краткосрочного прогнозирования объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами в пределах установленных на соответствующий период государственных расходов;

- сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов, представление высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти и управления Российской Федерации, отчетности о финансовых операциях Правительства Российской Федерации по федеральному бюджету Российской Федерации, о государственных (федеральных) внебюджетных фондах, а также о состоянии бюджетной системы Российской Федерации и ее регионов;

- управление и обслуживание совместно с Центральным банком Российской Федерации и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;

- разработка методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции казначейства, обязательных для органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, включая организации, распоряжающиеся средствами государственных (федеральных) внебюджетных фондов, подготовка проекта бюджетной классификации, ведение операций по учету государственной казны Российской Федерации, по исполнению бюджетов субъектов федерации.

В рамках единой казначейской системы России органы федерального казначейства по субъектам выполняют ряд дополнительных задач, касающиеся территорий. В том числе: