Магомедтагиров Мурад Мусаевич. Местные бюджеты в условиях формирования бюджетного федерализма в РФ : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Махачкала, 2007. - 192 с. РГБ ОД, 61:07-8/1942

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Становление и развитие местных бюджетов в условиях формирования бюджетного федерализма в РФ. 9

1.1 . Социально-экономическое содержание бюджетной системы и бюджетного федерализма 9

1 2..Формирование российской модели бюджетного федерализма. 31

1.3.Нормативно-правовые основы построения местных бюджетов РФ. 47

Глава 2. Оценка финансовой основы и анализ проблем финансирования расходов бюджетов муниципальных образований (по материалам РД). 73

2.1. Проблемы организации межбюджетных отношений между региональными и местными бюджетами. 73

2.2. Анализ состояния доходов и финансирования расходов местных бюджетов. 95

Глава 3. Приоритетные направления совершенствования местных бюджетов на современном этапе. 114

3.1. Направления реформирования инструментов реализации межбюджетных отношений на региональном и местном уровне. 114

3.2. Пути обеспечения эффективности бюджетных расходов на местном уровне. 131

3.3. Повышение роли собственных доходов местных бюджетов в социально-экономическом развитии муниципальных образований. 157

Заключение 164

Литература 171

Приложения

**Введение к работе**

Становление государственности России на подлинно федеративных началах требует проведения адекватной финансово - бюджетной и налоговой политики. Это побуждает к разработке рациональной системы бюджетного федерализма, разграничению полномочий между уровнями власти, организации взаимодействия между ними (в том числе межбюджетных отношений), повышении эффективности решения каждым уровнем возложенных на него задач. Эффективного управления требуют все уровни бюджетной системы -федеральный, региональный, местный. Чем выше ступень власти, тем большими возможностями она обладает в подборе квалифицированных кадров, совершенствовании процедур принятия решений. Чтобы компенсировать такое неравенство, органы местного самоуправления должны иметь в своём распоряжении как можно более совершенные и формализованные методики управления финансовыми ресурсами, обеспечивающими в то же время их необходимой степенью свободы.

Несмотря на положительные изменения в законодательстве, остаются нерешёнными целый ряд проблем. Это в первую очередь противоречия между возрастающими задачами местного самоуправления и ограниченными финансовыми возможностями, наделение указанных органов полномочиями, которые целесообразно было бы передать на "верхние" уровни и наоборот, отсутствие у местных органов полномочий, которыми они могли бы распорядиться наиболее эффективно, неэффективность контроля субъектов федерации за функционированием местных бюджетов, низкая эффективность расходования бюджетных средств. На наш взгляд, в решении данных проблем большое значение имеют методы управления местными финансами.

Обозначенные проблемы предопределяют актуальность темы исследования.

Современные ученые уделяют пристальное внимание вопросам функционирования бюджетов субъектов федерации, их взаимодействия с феде-

**4**ральным бюджетом. Научные работы, касающиеся местных бюджетов, в основном относятся к периоду, когда местные бюджеты были еще на стадии становления. Это работы Т.В. Дорониной, Н.В. Ивановой, Т.Г. Лавлинской, Т.Л. Мороз, Р.Г. Сомоева. Основные проблемы бюджета обсуждали следующие ученые: A.M. Александров, В.В. Барчук, В.В.Безобразов, М.И. Бо-голепова, М.В. Васильева, Э.А. Вознесенский, В.П. Дьяченко, Н.М. Кули-шер, И.Х. Озеров, В.Н. Твердохлебов, М.И. Ходорович, Г.К. Шеховцов, Н.А. Ширкевич.

Новые подходы к формированию межбюджетных отношений и функциям местных бюджетов рассмотрены в трудах О.В. Врублевской, Л.А. Дробозиной, А.Г. Игудина, Е.В. Коломина, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М.Родионовой, М.В. Романовского, СП. Солянниковой, Д.Г. Черника и др.

Региональные бюджетно-налоговые проблемы с учетом специфики Республики Дагестан (РД) рассмотрены в работах Э.А. Айбатовой, Т.М. Га-фарова, П.М. Ибрагимовой, М.Н. Магомедова, Х.М. Мусаевой, Ф.И.Ниналаловой, И.С. Шабалиной.

В то же время проблемы состояния бюджетной системы местного самоуправления в настоящий момент и тенденции ее развития в условиях построения бюджетного федерализма в РФ остаются наименее изученными.

Необходимость разработки комплекса научно-практических рекомендаций, направленных на совершенствование межбюджетных отношений внутри субъектов федерации между региональными и местными бюджетами, улучшение системы оценки эффективности бюджетных расходов, в том числе и на местном уровне, реформирования методов планирования бюджета делает исследование актуальным. Указанные обстоятельства обусловили выбор темы диссертационного исследования, постановку его цели и задач.

Цели и задачи диссертационной работы. Целью диссертационной работы является теоретическое обоснование и разработка предложений по реформированию межбюджетных отношений на субнациональном уровне,

5 повышению эффективности функционирования местных бюджетов в условиях формирования бюджетного федерализма в РФ.

Достижение цели исследования обусловило необходимость постановки и решения следующих конкретных задач:

уточнение понятий "бюджет", "бюджетный федерализм";

исследование нормативно-законодательной базы регулирования бюджетных процедур на местном уровне;

анализ проблем организации межбюджетных отношений в РФ;

оценка состояния доходов бюджетов муниципальных образований и анализ расходов местных бюджетов в современных условиях;

обоснование направлений и путей совершенствования инструментов реализации межбюджетных отношений на региональном и местном уровне;

разработка комплекса практических и методических рекомендаций по повышению эффективности бюджетных расходов на местном уровне и укреплению финансовой самостоятельности бюджетов муниципальных образований в условиях формирования бюджетного федерализма в **РФ.**

**Предметом исследования**являются теоретические и практические вопросы функционирования бюджетов муниципальных образований и межбюджетные отношения в **РФ.**

**Объектом исследования**являются местные бюджеты в условиях федерализма.

**Методическая база и методика исследования.**Теоретической и методологической основой диссертационного исследования явились труды российских и зарубежных ученых по вопросам развития бюджетных отношений, становления системы местных финансов, формирования нормативной и финансовой основы местного самоуправления. В работе исследовались законы и проекты законов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, материалы Министерства финансов Российской

Федерации, Республики Дагестан, Управления финансов Администрации г.Махачкалы, Комитета по статистике РФ, другие нормативно-правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующие бюджетные и межбюджетные отношения в России, процесс формирования местных бюджетов, Использовались также материалы научной периодики, научные рекомендации различных министерств и ведомств. Информационно-эмпирической базой исследования послужили статистические данные Федеральных служб государственной статистики РФ, Республики Дагестан (РД), отчетно-аналитическая информация Министерства финансов РФ, в том числе РД, Управления финансов г. Махачкалы, Управления ФНС РФ по РД, а также фактические данные, опубликованные в периодической печати и сети Интернет.

**Научная новизна**диссертационной работы заключается в развитии теоретических положений и разработке практических рекомендаций, направленных на совершенствование бюджетных процедур на местном уровне, повышение качества контроля за обоснованностью и исполнением бюджетных показателей, обеспечение прозрачности бюджетных расходов, укрепление финансовой самостоятельности местных бюджетов в условиях формирования бюджетного федерализма в РФ.

В процессе проведенного исследования автором получены следующие научные и практические результаты, обладающие новизной:

-уточнен понятийно-категориальный аппарат, объединяемый в рамках диссертационной работы, в частности понятия «бюджет», «бюджетный федерализм» и «межбюджетные отношения». Под бюджетом следует понимать план развития отношений по поводу образования системой управления экономического субъекта фонда материальных и нематериальных ресурсов из всех доступных источников и расходования его для обеспечения задач и функций данной системы через удовлетворение потребностей субъекта на определенный период времени, под бюджетным федерализмом - систему отношений между органами власти разных уровней, органами власти и

**7**бюджетополучателями по поводу рационального, равноправного и стабильного перераспределения бюджетных средств, характерную для демократических государств на современном этапе развития;

-на основе проведенного критического анализа нормативно-законодательной базы в области регулирования бюджетных процедур на местном уровне обоснована необходимость и пути изменения стратегий ее реформирования;

-на основе применения рейтинговых оценок системы бюджетного выравнивания финансовой обеспеченности муниципальных образований Республики Дагестан обоснована необходимость ее совершенствования (на примере местных бюджетов РД);

-выявлены зависимости между различными видами расходов бюджета муниципального образования и объемом производства, исходя из исследования динамики и структуры расходов в разрезе бюджетной классификации. Наиболее благоприятно на промышленность в городе влияет выплата заработной платы (Ккоррел=0,710), социальные выплаты (Ккоррел=0,862), расходы на ЖКХ (0,646), реализация законов по льготам (Ккоррел=0,534);

-усовершенствована методика формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и распределения трансфертов внутри субъектов федерации с целью горизонтального бюджетного выравнивания. Размер трансферта местному бюджету из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований предполагается определять, исходя из фактического исполнения предыдущего периода с учетом ряда факторов;

-обоснована необходимость введения системы государственных муниципальных социальных стандартов, предложена модель расчета нормативов сметы расходов бюджетных учреждений и методика оценки эффективности бюджетных расходов;

-предложен комплекс практических рекомендаций по повышению эффективности планирования и использования бюджетных средств, обеспечению прозрачности местных бюджетов на современном этапе РФ.

**Апробация работы.**Основные выводы и предложения диссертационной работы отражены в научных статьях автора, опубликованы в сборниках и материалах периодической печати, а также докладывались и получили одобрение на республиканских, региональных, всероссийских и Международных научно-практических и научно-теоретических конференций в г. Москве и Махачкале (2001-2006 гг.). Отработка и внедрение результатов диссертационного исследования производились в бюджетном отделе Управления финансов Администрации г. Махачкалы при разработке и в ходе исполнения бюджетов г. Махачкалы на 2003-2007 годы.

Ряд научных положений диссертационной работы нашел применение в учебном процессе преподавания дисциплин «Бюджетная система РФ», «Региональные и местные налоги», «Теория принятия управленческих решений и управление рисками в финансово-налоговой сфере» в Дагестанском государственном университете и филиале Всероссийской государственной налоговой академии при Министерстве финансов РФ - Северокавказском налоговом институте.

**Публикации.**Основные положения диссертационного исследования отражены в 6 статьях и тезисах общим объемом 2,1 п. л., в т. ч. в соавторстве 2 публикации.

**Структура диссертации.**Диссертационная работа состоит из введения, трех логически связанных глав, заключения, списка литературы и приложений. Работа изложена на 177 страницах машинописного текста. Рас-четно-графический материал отражен в 9 таблицах, 1 рисунке и 8 приложениях. Список использованной литературы составляет 93 наименования.

## Социально-экономическое содержание бюджетной системы и бюджетного федерализма

В обеспечении нормального функционирования любой экономической системы важная роль принадлежит государству. Государство на протяжении всей истории своего существования наряду с задачами поддержания порядка, законности, организации национальной обороны выполняло определенные функции в сфере экономики. Отношение к государственному вмешательству в рыночную экономику было различным на разных этапах ее становления и развития. Однако вне зависимости от господствующих экономических доктрин с правительств не снимается ответственность за экономическое положение страны. Большинство экономистов сходятся в понимании того, что невидимая рука рынка должна дополняться деятельностью государства.

Экономическая роль государства в современных условиях заключается в реформировании горизонтали и вертикали федеративного устройства, в осуществлении институциональных преобразований и достижении сбалансированности между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе. Роль и функции государства в совокупности определяют финансовую политику и финансовые методы регулирования социально-экономических процессов.

Государственная финансовая политика является элементом макроэкономической политики, которая подразделяется на три большие целевые сферы: распределение, перераспределение и стабилизация (антициклическая политика). При осуществлении политики распределения речь идет о влиянии на использование экономических ресурсов таким образом, что достигается другой результат, нежели в случае поведения частных субъектов в чистых рыночных условиях. Цель распределительной политики состоит в изменении предпосылок и результатов распределения — в особенности доходов и имущества, но также и других величин распределительной политики, как, например, возможности, потребление и полезность.

Антициклическая политика имеет целью сгладить колебания, связанные с рыночным строем, т.е. колебания конъюнктуры и роста, и способствовать нормальной загрузке производственных мощностей и стабильном уровне цен. Выравнивание платежного баланса и соразмерный рост подчиняются цели экономической стабильности, а экономический рост подчинен также цели перераспределения.

Между этими целевыми сферами имеется тесная взаимосвязь, и мероприятия в одной сфере отражаются на других целях. Так, бесплатное предоставление государственных услуг ведет к обеспечению определенными благами. Это влияет на общеэкономическую производственную деятельность. Далее эти услуги в зависимости от объема и структуры вызывают различные воздействия на распределение. Наконец, различные формы финансирования влияют на отдельные целевые сферы наряду с выплатами и расходами.1

Финансовая политика государства реализуется в основном путём использования бюджета. С его помощью государственная власть, осуществляя перераспределение национального дохода, изменяет структуру общественного производства в соответствии с поставленными задачами, влияет на результаты хозяйствования, проводит социальные преобразования и т. д. На данный момент не существует государств, способных обходиться без бюджета, поскольку для выполнения функций имеется объективная потребность в денежном фонде. Выполнение же определённых функций (политической, экономической и социальной), в свою очередь, наряду с независимостью является определяющим признаком государственности. Указанное обстоятельство позволяет утверждать, что одним из необходимых признаков государства является наличие собственного бюджета. Однако для категории бюджета наличие государства обязательным не является. Следует, однако, оговориться, что автор ни в коем случае не подразумевает под этим первичность бюджета по отношению к государству, речь идёт лишь о необходимом условии существования последнего. Неизменность содержания государственного бюджета в различных общественно-экономических формациях позволяет большинству экономистов определять его как экономическую категорию.

Следует обратить особое внимание на применение термина "б-юджет" в экономической литературе: законах, монографиях, учебниках, научных статьях. Он одновременно используется для обозначения различных по своей природе определяемых объектов: бюджетных отношений, финансового документа и денежного фонда. Например, ученые не называют "финансами" одновременно и финансовый документ, и финансовые ресурсы. На наш взгляд, "бюджетом" не следует называть документ, так как для последнего уже с давних пор использовали термины "роспись государственных доходов и расходов", "государственная роспись", "смета доходов и расходов государства", "баланс доходов и расходов". Правильнее было бы называть документ "бюджетным планом", в котором бюджет, как система денежных отношений, выражен количественно (суммарно). Иными словами, составляется, рассматривается, утверждается и исполняется бюджетный план - основной финансовый документ страны. В процессе исполнения "бюджетного плана" образуется и используется "бюджетный фонд" - основной государственный централизованный денежный фонд.

## Проблемы организации межбюджетных отношений между региональными и местными бюджетами.

Отношения между региональными и местными бюджетами в современных условиях являются важнейшим для населения звеном в цепи бюджетных отношений, и чем ниже самостоятельность органов местного самоуправления, тем выше их значимость. Однако нельзя ограничивать роль указанных отношений независимостью местных бюджетов, наличие распределительных отношений между уровнями бюджета является неотъемлемым признаком единой бюджетной системы, присущей федеративному государству.

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные в 1990-х и 2003-2004 годах реформы, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу.

В России пока нет системы межбюджетных отношений, а есть, по определению В.Б.Христенко, «... разрозненные куски прежнего централизма, элементы полной бюджетной вольницы и лишь слабые ростки реального бюджетного федерализма». Нет еще настоящей заинтересованности регионов и муниципальных образований в увеличении бюджетного потенциала и росте собственных бюджетных доходов.

Ещё в послании «О бюджетной политике на 2000 год» Президент РФ отмечал, что межбюджетные отношения в России по-прежнему строятся на предположении о том, что Федерация несет ответственность за весь комплекс условий жизни в регионах. Не изменилось положение и по сей день. Межбюджетные отношения внутри субъектов РФ (отношения «регионального центра» и муниципальных образований) не менее проблемны, чем взаимоотношения федерального центра и субъектов РФ. Как в «центре», так и «на местах» имеются факты принятия законов и правовых актов без определения источников финансирования.

Сложившаяся ситуация в области межбюджетных отношений не устраивает никого - ни «центр», ни регионы, ни муниципальные образования. Не устраивает эта ситуация и большинство граждан, которые не могут получить как нужной им бюджетной услуги, так и зарплаты из бюджета за сделанную работу.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Бюджеты субъектов Российской Федерации и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования ("нефинансируемые федеральные мандаты"). Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети бюджетных учреждений регламентируется централизованно установленными нормами. Более 80 процентов налоговых доходов этих бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Таким образом, налицо несовершенство системы межбюджетных отношений.

## Направления реформирования инструментов реализации межбюджетных отношений на региональном и местном уровне

Несмотря на то, что механизм межбюджетных отношений, возникающих внутри субъекта Федерации, выпадает юридически из отношений бюджетного федерализма («органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» - ст. 12 Конституции РФ и ст. 7 Конституции РД), между бюджетом субъекта Федерации и местными бюджетами (городов, районов) также циркулируют бюджетные потоки, причем, назначение и функции этих потоков в основном те же, что и на более высоком уровне.

Конституция (ст. 12) гласит также, что "местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно". Несмотря на бесспорность данного положения, эта статья нуждается в дополнении, содержащем элемент государственности. Это может быть "обязанность органов местного самоуправления решать часть государственных дел в пределах своей компетенции и в интересах населения данной территории, если это не противоречит законам".

К сожалению, никакая самая современная налоговая система не избавит бюджеты всех уровней от перераспределительных процессов. Важно, чтобы механизм финансовой поддержки территории (местных бюджетов), с одной стороны, исключал субъективные влияния как вышестоящих, так и нижестоящих органов власти на результаты определения этой поддержки, а с другой - побуждал территории к зарабатыванию собственных доходов.

Однако в отличие от метода, применяемого на верхнем уровне бюджетной системы, здесь используются иные подходы. В одних случаях за базу брались фактические данные 9 месяцев предыдущего года с учетом ожидаемого исполнения за год (Чувашская Республика, Краснодарский край). При этом использовались несколько доходных источников для образования РФФП. Например, в Краснодарском крае в указанный фонд направлялось 50% от НДС и 50% - от налога на прибыль, поступающих в краевой бюджет.

В Новгородской области источником РФФП стала общая сумма доходов областного бюджета вместе с трансфертами, получаемыми из федерального бюджета. В Курганской области источником фонда являлись трансферты, поступившие из, федерального бюджета, включая ту часть их, которая замещалась повышением норматива отчислений от НДС, в Томской области в РФФП направлялось 20% на выравнивание доходов северных территорий, а 80% распределялось по трем факторам: численность населения - 50%; доходам базового года - 10%; расходам базового года — 40%. В Курганской области применялись корректирующие коэффициенты. В Новгородской области повышающий коэффициент расходов был не групповым, а индивидуальным по каждой территории, но с ограничением верхнего предела. В Сахалинской области предусмотрена группировка территории на три труппы; южные, центральные, северные с Курильскими островами. Соответственно, это учитывалось при выравнивании доходов отстающих территорий внутри каждой группы. Новые подходы к проблеме горизонтального выравнивания бюджетов использовались также в Хабаровском крае, Псковской области и некоторых других регионах. Все они имеют свои особенности механизма трансфертов, обусловленные спецификой регионов.

В Республике Дагестан в основу расчетов распределения финансовой помощи муниципальным образованиям из республиканского бюджета закладывается оценка доходов в зависимости от показателя налогового потенциала, учитывающего уровень и структуру экономического развития муниципального образования. Расчет самого фонда финансовой поддержки муниципальных образований осуществляется исходя из баланса текущих доходов и расходов как республиканского РД, так и бюджетов муниципальных образований.

Как видим, проблема совершенствования механизма бюджетного регулирования - актуальная проблема для всех регионов. Анализ показывает, что, решая эту проблему на практике, большинство регионов, во-первых, решают, в основном, вопросы источников формирования РФФП, а во-вторых - межбюджетное перераспределение средств пытаются осуществить по методике, аналогичной методике Минфина РФ.

В 1993 году указом Президента России регионам было предоставлено право вводить собственные налоги. Тогда же денежные средства между центром и субъектами Федерации стали делить примерно поровну. Это позволило укрепить экономическую базу региональных органов власти, расширить сферу их ответственности и влияния. Система оказалась достаточно жизнеспособной, хотя с течением времени и у нее появились неустранимые пороки. Прежде всего, право регионов на введение новых налогов привело к лавинообразному росту их количества. Всего за три года было введено около двухсот новых налогов, причем принимались они бессистемно и неожиданно для плательщиков.