Рязанцева Марина Владимировна. Оптимизация бюджетной системы и межбюджетных отношений в регионе (На материалах Ставропольского края) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ставрополь, 2003 213 c. РГБ ОД, 61:03-8/3622-6

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Теоретический и методологический аспекты исследования механизмов функционирования межбюджетных отношений в рамках бюджетной системы Российской Федерации 12

1.1 Методологические подходы к содержанию межбюджетных отношений и механизм их функционирования 12

1.2 Генезис бюджетной системы РФ, как основополагающий фактор становления межбюджетных отношений 21

1.3 Бюджетное устройство, как основа эффективного функционирования бюджетной системы 39

2 Анализ и оценка системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне 51

2.1 Формирование основных пропорций межбюджетных отношений 51

2.2 Оценка межбюджетных отношений в условиях сложившегося бюджетного

устройства региона 80

2.3 Формы и механизм обеспечения финансовой поддержки в бюджетной системе региона 96

3 Основные направления совершенствования бюджетной системы и межбюджетных отношений 109

3.1 Перспективы развития бюджетной системы Региона 109

3.2 Бюджетное планирование и разграничение полномочий между уровнями бюджетной

системы региона 120

3.3 Оптимальная модель выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований 130

Заключение 156

Список используемой литературы 164

Приложения 177

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Переход от унитарной к федеративной модели российской государственности привел к коренному изменению механизма бюджетных взаимоотношений органов власти различного уровня.

В 90-е годы изменение социально - экономических условий развития России происходило достаточно быстрыми темпами, что не сопровождалось динамичным совершенствованием институциональных основ бюджетной системы. Реализация эффективной бюджетной политики в этих условиях бы-ла невозможной, что привело к существенному замедлению темпов экономических преобразований в стране.

К 2001 г. в реформировании основ функционирования бюджетной системы и межбюджетных отношений наметились некоторые положительные тенденции. Совершен переход к системе делегирования и разграничения полномочий между уровнями власти, проведена бюджетно - налоговая децентрализация, что повысило объективность и прозрачность взаимоотношений между федеральным центром и субъектами Федерации. В то же время система межбюджетных отношений и региональных финансов по - прежнему носит переходный характер, не имеет четких и стабильных правил функционирования. Реформа до настоящего момента не коснулась основополагающего блока межбюджетных отношений - разграничения расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы. Вместе с тем, она не получила развития на уровне регионов.

Эффективная система межбюджетных отношений должна создать для региональных и местных органов власти стимулы повышения качества предоставляемых бюджетных услуг, эффективного управления общественными финансами с учетом нужд и запросов местного населения, стимулирования экономического развития, обеспечения оптимального использования налогового и ресурсного потенциала территорий.

Таким образом, реформа межбюджетных отношений является одной из

приоритетных задач бюджетной политики Российской Федерации в целом и каждого субъекта, в частности. Это обуславливает необходимость анализа и оценки отношений внутри бюджетной системы отдельных регионов и актуальность темы исследования.

Степень разработанности проблемы. Изучением проблемы становления бюджетной системы и бюджетных взаимоотношений между уровнями власти занимаются на протяжении последних лет ряд отечественных ученых и специалистов-практиков России. На современном этапе фактически сформировалось несколько научных школ в данной сфере общественных финансов. Основные исследования в этой области содержатся в работах: А.Г. Андреева, К.К. Барановой, А.Г. Бирюкова, Х.-Й. Блохлигера, О.М. Богачевой, С. Д. Валентей, А.М.Година, А.Г. Игудина, В.Н. Курляндской, A.M. Лаврова, Дж. Литвак, В.Н.Лексина, Л.Н. Лыковой, М.М. Минченко, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, О.С. Пчелинцева, П.Б. Пыренкова, В.М. Родионовой, Дн. Сазер-лэнд, А.Ф.Самохвалова, С.А. Сибирякова, Л.В.Смирнягиной, СП. Солянни-кова С.А. Суспицына И.А., Умновой, А.Б. Фиапшева, В.Б. Христенко, С.Н. Хурсевич, O.K. Чепляевой, С.А. Шахрай, А.Н. Швецова.

Однако в исследованиях часто отсутствует комплексный подход, что не позволяет в полной мере оценить эффективность реализации существующей системы межбюджетных отношений. Сравнительно мало работ, рассматривающих проблемы финансовых взаимоотношений внутри регионов, эффективность распределения средств между муниципальными образованиями. Не уделяется должного внимания влиянию бюджетного устройства Федерации на эффективность межбюджетных отношений.

Цель и задачи исследования. Целью данной работы является исследования действующей системы взаимоотношений между региональными и местными бюджетами и разработка стратегических направлений ее оптимизации.

Достижение цели определило постановку и решение следующих задач: - проанализировать теоретические концепции межбюджетных отношений

и реализации принципов бюджетного федерализма;

исследовать процесс становления и развития современной бюджетной системы РФ;

определить влияние эволюционных процессов, происходящих в бюджетной системе РФ, на современное состояние межбюджетных отношений;

- сформулировать основные проблемы взаимоотношений между бюдже-  
# тами всех уровней, исследовать их природу и причины;

обобщить опыт формирования межбюджетных отношений в Российской Федерации и Ставропольском крае;

выявить характерные особенности отношений краевого бюджета с федеральным и бюджетами муниципальных образований в ретроспективе;

определить специфику межбюджетных отношений в Ставропольском крае;

обосновать стратегические направления реформирования бюджетной системы Ставропольского края с учетом ее особенностей.

**Предметом исследования**является процесс регулирования межбюд  
жетных отношений на субфедеральном уровне и его место в бюджетной сис-  
^ теме.

**Объектом исследования**выступили финансовые взаимоотношения между уровнями бюджетной системы, возникающие при формировании и использовании бюджетных ресурсов на субфедеральном уровне.

**Теоретическую основу диссертации**составили труды и исследования  
российских и зарубежных ученых и специалистов - практиков по финансово  
ц - экономическим, правовым проблемам межбюджетных отношений, теории

федерализма, регионализации, бюджетному регулированию, теоретическим концепциям государственных финансов в условиях рыночных отношений и различных типов государственного устройства.

**Информационная база исследования**включает материалы Государ-

ственной Думы Российской Федерации и Ставропольского края (СК), Правительства РФ и СК, Министерства финансов РФ и СК, Министерства экономики РФ и СК, Министерства по налогам и сборам РФ и СК, Министерства по региональной политике РФ, органов государственной статистики РФ и СК, трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в РФ. При раскрытии темы использована информация Госкомстата РФ, аналитические отчеты регионов РФ в области реформирования межбюджетных отношений, а также материалы совещаний, семинаров, научно-практических конференций по данной проблеме.

**Методологическую основу исследования**составили действующие нормативно-правовые акты по бюджетному устройству, бюджетному процессу и бюджетным отношениям в РФ и СК. В процессе исследования использовались основные принципы и положения диалектической логики, исторического, логического и структурного анализа и синтеза, выявление причинно - следственных связей. В рамках систематизации полученных данных применялись экономико - статистические методы, методы математической статистики, абстрагирование, а также методы сравнения, классификации и группировок.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования**состоит в обосновании необходимости оптимизации бюджетных взаимоотношений между уровнями власти на субфедеральном уровне и акцентировании внимания на обеспечении финансовых основ местного самоуправления, за счет изменения бюджетного устройства и разработки эффективной системы перераспределения финансовых ресурсов внутри региона.

**Научная новизна работы**состоит в развитии и углублении исследования проблем функционирования бюджетной системы региона, как основного субъекта межбюджетных отношений в Российской Федерации. Элементами научного вклада, характеризующими новизну, являются следующие результаты: - уточнена сущность, экономическая природа, содержание и принципы

организации, методы и способы реализации межбюджетных отношений, их взаимосвязь с другими процессами и понятиями. В результате, проведены четкие границы между необоснованно отождествляемыми понятиями «бюджетный федерализм», «бюджетное регулирование» и «межбюджетные отношения», что позволит снять некоторые противоречия, порождаемые недостаточно высоким качеством понятийного аппарата;

обобщены противоречия в системе бюджетного устройства Российской Федерации, где выделено два основных блока: ассиметрия бюджетных отношения субъектов Федерации и неопределенность структуры бюджетной системы, что позволяет реально определить стратегию совершенствования, направленную на повышение налогово - бюджетной самостоятельности субфедерального уровня власти, обеспечение сбалансированности бюджетов, а в конечном итоге развитие экономического потенциала регионов;

обоснованы критерии определения степени дотационности (условно -нормативной и безусловной), предельные значения которых позволяют оценить достаточность собственных доходов для выполнения текущих и воспроизводственных расходов. Расчет указанных показателей позволяет ответить, на вопрос насколько велика мера регулируемости и зависимости данного бюджета и дает возможность скорректировать проводимую бюджетную политику;

разработана стратегия реформирования межбюджетных отношений, основанная на рациональном построении бюджетной системы, путем упорядочения территориальной организации местного самоуправления; реалистичном бюджетном планировании, за счет использования не абсолютных, а относительных показателей расходов, позволяющем решить вопрос вертикального разграничения доходов, что снизит степень зависимости местных бюджетов от региональной политики и обеспечит достаточную финансовую самостоятельность всех уровней;

- предложена модель распределения финансовых ресурсов внутри ре  
гиона, на базе выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных

образований, рассчитанной по обоснованным показателям, позволяющая обеспечить долгосрочные стимулы для органов власти субъекта и местного самоуправления в содействии росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий, позволяющая осуществить ее реализацию на основе применения экономико-математических методов и средств компьютерной техники.

**Практическая значимость работы**заключается в разработке конкретных рекомендаций по совершенствованию методологических подходов к формированию межбюджетных отношений, отвечающих принципам бюджетного федерализма. Их реализация позволит построить оптимальную систему межбюджетных отношений в Ставропольском крае. Они могут быть использованы в других регионах Российской Федерации.

Предлагаемая модель реформирования межбюджетных отношений основана на заинтересованности органов местного самоуправления в наращивании собственной налоговой базы и повышении эффективности управления территориями, обеспечении реальной ответственности всех уровней власти за исполнение собственных полномочий. Ее реализация предполагает изменение бюджетного устройства края, проведение эффективной политики бюджетного регулирования и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований исходя из их реальных расходных потребностей. Эта модель ставит целью достижение реальной финансовой самостоятельности субъектов Федерации в целом и органов местного самоуправления, в частности.

Сформулированные в работе выводы и предложения находят применение в Министерстве финансов СК и могут быть использованы Министерствами финансов других субъектов Федерации при формировании концепции реформирования региональных финансов, а также для координации действий и контроля над ходом реформирования межбюджетных отношений в регионах и Российской Федерации в целом.

**Апробация результатов.**Научные идеи исследования докладывались

автором на открытых научных конференциях, публиковались в научных изданиях. Так, результаты исследования доложены на региональной научно — практической конференции в Ставропольском государственном университете «Проблемы социально - экономического развития региона в условиях глобализации» (октябрь 2001 г.), ежегодных научно - практических конференциях в Ставропольском государственном аграрном университете (март - апрель 2000-2003 гг.), Северо - Кавказском гуманитарно - техническом институте (март 2003г.), Ставропольском филиале Московского гуманитарно - экономического университета (апрель 2003). Основные положения диссертационной работы одобрены Министерством финансов Ставропольского края и применены к внедрению.

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы (152 наименования) и 20 приложений. Общий объем составил 177 страниц.

**Во введении**обоснована актуальность выбранной темы, определены цель и задачи исследования, указаны предмет и объект исследования, сформулированы научная новизна и практическая значимость работы.

**В первой главе**«Теоретический и методологический аспекты исследования механизмов функционирования межбюджетных отношений в рамках бюджетной системы Российской Федерации» рассмотрены основные подходы к институциональному содержанию объекта исследования, проведен анализ развития бюджетной системы России в пореформенный период, на основе изменений бюджетно - налогового законодательства, выявлены основные противоречия бюджетного устройства РФ.

**Во второй главе**«Анализ и оценка системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне» разработан комплексный, структурный подход к анализу межбюджетных пропорций, позволяющий дать комплексную оценку и результативность отношений внутри бюджетной системы региона. Выявлены общие и специфические проблемы межбюджетных отношений в Ставропольском крае, на основе факторного анализа.

**В третьей главе**«Основные направления совершенствования бюджет  
ной системы и межбюджетных отношений» обоснованы перспективы разви  
тия налогово - бюджетных отношений в регионе, предложена новая методи  
ка бюджетного планирования, произведено примерное разграничение полно  
мочий внутри бюджетной системы Ставропольского края, разработана мо  
дель выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований  
региона.  
І\* **В заключении**содержатся основные результаты диссертационного ис-

следования и практические рекомендации по их использованию.

**#**

***+***

**#**

**\***

## Методологические подходы к содержанию межбюджетных отношений и механизм их функционирования

С позиций методологии, в процессе исследования межбюджетных от- ношений необходимо определить их сущность, экономическую природу, со держание, принципы организации, методы и способы реализации, взаимо связь и взаимодействие с другими процессами и понятиями. Мы считаем це лесообразным рассмотрение межбюджетных отношений в контексте бюд жетного федерализма.

В основу теории бюджетного федерализма легла гипотеза, высказанная в 1956г. английским экономистом Ч. Тибу, который предположил, что: «при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, так как она создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений» [147, С.252].

Основополагающие принципы теории бюджетного федерализма были сформулированы позже, англичанином Оутсом [151, С.59].

Предпосылками к развитию российской теории бюджетного федерализма стало изменения основ функционирования бюджетной системы Российской Федерации, что обусловлено проведением экономических реформ, переходом от унитарной к федеративной модели государственного управления.

Пореформенный период 90-х гг., характеризующийся динамичным изменением внутренних и внешних социально - экономических условий в Российской Федерации, не привел к адекватному развитию бюджетной системы.

Основной причиной чего являлось отсутствие теоретических основ и методологии механизма ее (бюджетной системы) трансформации. Это налагало существенные ограничения на темпы социально - экономических преобразований в регионах и в целом в Российской Федерации. Вместе с тем, углубления процессов дифференциации регионов России по показателям социального и экономического развития, стремления к финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, стало основанием к изучению методологических особенностей политики бюджетного федерализма в новой России.

В данном случае термин «федерализм» характеризует многоуровневую систему органов власти, каждый уровень которой располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий.

Исследованием основ бюджетного федерализма в РФ занимаются на протяжении последних лет целый ряд отечественных ученых и специалистов - практиков России.

Системный анализ методологических основ бюджетного федерализма берет свое начало в 1993 г. с первого исследования, в котором сформулированы основные вопросы развития межбюджетных отношений в России, проведенного в 1992-1993 гг. Международным банком реконструкции и развития [130].

Исследования первой половины 90-х годов не были многочисленными, их анализ позволил нам подразделялись все работы этого периода на две основные группы. К первой группе мы отнесли работы исследователей финансистов (А.Игудин, В.Г. Пансков, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, СП. Солянни-ков и др.), которые ранее занимались исследованиями в области государственных финансов. В их работах акцент был сделан в основном на изучение принципов трансформации отечественной бюджетной системы, существовавшей в условиях строгого государственного планирования, в новую, функционирующую в условиях создания самостоятельных бюджетов трех уровней.

Вторая группа исследований посвящена принципам бюджетного федерализма в зарубежных странах (Германия, США, Канада, Австрия и др.) имеющих многолетний опыт федеративного управления, а соответственно межбюджетных отношений. Основной целью работ этой группы, было применение имеющегося международного опыта к российским условиям [80, 83, 84,138].

## Формирование основных пропорций межбюджетных отношений

Федеральное бюджетное и налоговое законодательство регламентирует межбюджетные отношения между тремя уровнями бюджетной системы: федеральным бюджетом, бюджетами субъектов российской Федерации и местными (муниципальными) бюджетами. Исследование сущности складывающихся межбюджетных отношений, порядка их организации и особенностей позволяет подразделить их на межуровневые отношения и отношения между бюджетами одного уровня. В зависимости от направлений, в рамках которых возникают межбюджетные отношения, их можно представить в виде трех основных блоков (в соответствии с рисунком 2).

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Разграничение расходов и доходов полностью или частично на постоянной основе между уровнями бюджетной системы

Межбюджетное регулирование

Отношения по целевой поддержке, оперативной регулировке взаимоотношений уровней бюджетной системы по мероприятиям совместного Финансирования

Согласно Бюджетному кодексу РФ, такая организация межбюджетных отношений основана на принципе распределение и закрепление доходных источников и расходных полномочий бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации, которое и определяет качественные особенности механизма бюджетного регулирования.

В структуре бюджетных доходов субнациональных властей налоговые доходы преобладают над другими источниками доходов. В среднем по РФ, они составляют 2/3 всех доходов региональных бюджетов и 70% - местных бюджетов (таблица 2). На неналоговые доходы в региональных бюджетах приходится около 6% и 4% - в местных.

При этом региональные и местные власти обладают ограниченными налоговыми полномочиями. Основной объем их налоговых доходов дают налоги, полномочия по определению налоговых ставок, баз и льгот и нормативов распределения по которым имеет вышестоящий уровень власти (закрепляемые и регулирующие налоги).

Для регулирующих налогов налоговые ставки и нормативы распределения ежегодно устанавливаются органами власти более высокого уровня. К ним (для регионального уровня) относятся налог на доходы физических лиц, акцизы, платежи за использование природных ресурсов (кроме платы за недра и земельного налога); для местных бюджетов в этот список включается налог на прибыль предприятий и организаций. Их доля в налоговых доходах регионов составляет до 30%, а местных бюджетов- до 42%.

В группе закрепленных налогов выделяются виды налогов, по которым региональные и местные власти не имеют полномочий вообще. Для региональных бюджетов это плата за недра, для местных - плата за недра, налог с продаж, налог на имущество предприятий. Закрепленные налоги составляют до 4% региональных налогов и 12% - доходов местных бюджетов. Группа налогов, по которым субфедеральные власти имеют ограниченные права по изменению налоговых ставок, в пределах, установленных федеральным законодательством максимальных значений или (и) по введению налоговых льгот, образуют их налоговые доходы в среднем до 30% - региональных бюджетов и 2% - местных.

## Перспективы развития бюджетной системы Региона

Предпосылкой к новому этапу реформы межбюджетных отношений и региональных финансов стала успешная реализация Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999 - 2001 гг. введение в действие Бюджетного и Налогового кодексов. Однако, достигнув определенных положительных результатов, реформа не коснулась основополагающих блоков межбюджетных отношений:

1) разграничения доходных источников и расходных полномочий между уровнями власти;

2) взаимоотношений региональных и местных властей;

3) развития нормативно-правовой базы бюджетного процесса на региональном и местном уровне.

Конечная цель реформирования межбюджетных отношений должна соответствовать основным направлениям государственной политики, т. е. содействовать экономическому росту, повышению уровня и качества жизни населения, формированию подлинной демократии, повышению эффективности и ответственности государственной власти. Эта цель нашла отражение в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 г. Здесь поставлена задача построения межбюджетных отношений в рамках четырех основных критериев: «экономической эффективности», «бюджетной ответственности», «социальной справедливости», «политической консолидации», которые должны обеспечить:

1) создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов и местного самоуправления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий;

2) управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово - бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса, повышения законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики;

3) выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

4) создание условий для эффективного выполнения органами власти субъектов и местного самоуправления своих функций.

То есть, новый этап реформы должен обеспечить реальную децентрализацию бюджетной системы:

1) расширение официальных полномочий и повышение ответственности региональных и местных властей;

2) создание и жесткое соблюдение единых правил во взаимоотношениях властей разных уровней;

4) правовое закрепление налогово-бюджетной автономии региональных и местных властей;

5) создание стимулов к проведению ответственной и эффективной бюджетной политики.

Реализация реформы межбюджетных отношений и региональных финансов не может быть осуществлена без полноценной реформы бюджетного устройства субъектов Федерации, затрагивающей организацию местного самоуправления.