Криворотько, Юрий Васильевич. Теория и практика межбюджетных отношений в Республике Беларусь в контексте гармонизации мировых интеграционных процессов : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10, 08.00.14 / Криворотько Юрий Васильевич; [Место защиты: С.-Петерб. гос. ун-т экономики и финансов].- Санкт-Петербург, 2011.- 472 с.: ил. РГБ ОД, 71 12-8/198

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.**Актуальность диссертационного исследования обусловлена несколькими позициями: во-первых, необходимостью применения нового прогрессивного инструментария межбюджетного регулирования системы многоуровневых бюджетов, в широком смысле включающего: налоговые и неналоговые инструменты, систему трансфертов и грантов, муниципальных заимствований, инструменты локального бюджетирования.

Акцентирование внимания экономической науки и практики на этих инструментах в последнее время обусловлено рядом причин. Прежде всего, к ним следует отнести слабую разработанностью вопросов регионального и местного финансового управления, методологии межбюджетных отношений в новых независимых государствах. Начавшиеся в 1990-х гг. процессы реформирования экономики и финансов в Республике Беларусь и других странах СНГ в основном затронули банковский сектор экономики, топливно-энергетический комплекс, экономику и финансы корпоративного сектора и практически не затронули финансы общественного сектора экономики. Проведение экономических реформ, динамичное изменение внутренних и внешних социально-экономических условий не сопровождалось адекватными изменениями в системе межбюджетных отношений, региональном и местном финансовом управлении, из-за отсутствия теоретических разработок в этой области. Трансформация бюджетных систем в новых независимых государствах, функционирование многоуровневых бюджетов, декларирование новых принципов бюджетного устройства, формирование межбюджетных отношений в условиях перехода к рыночным методам хозяйствования стали важными объектами экономических исследований.

Во-вторых, необходимость глубокого исследования теории и детальный анализ практики межбюджетных отношений предопределены развитием интеграционных процессов в странах бывшего Союза, формированием единого экономического пространства, а также рамками Евросоюза. Интеграция для этих стран является, важнейшим условием их развития, которая предполагает унифицикацию бюджетных и налоговых систем, межбюджетных отношений, а вместе с ними и соотносимости финансовых инструментов регионального и местного управления и самоуправления.

Теория и практика развития интеграционных процессов в Европе показывает, что интеграционные проекты могут быть подвержены разрушению, если в них не проработаны инструменты и методы регулирования, основанные на единых методологических принципах. Исследование инст-

рументария межбюджетного регулирования четырех государств постсоветского пространства - России, Украины, Казахстана и Беларуси - на предмет их сходства и различия крайне актуально, поскольку может характеризовать современный экономический уровень развития этих государств, а также способствовать выработке рекомендаций для дальнейшего развития интеграционных процессов.

И, наконец, в-третьих, разработка финансовых инструментов регионального и местного управления и самоуправления, межбюджетных отношений, являются «ключом» к успешному проведению тех реформ, которые должны осуществляться на локальном уровне: реформы жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, социального обеспечения и в других отраслях, обеспечивающих жизнеобеспечение населения. В более широком аспекте, составляющие грани бюджетной реформы призваны способствовать формированию эффективного государства, эффективной экономики.

**Степень разработанности научной проблемы.**Исследование инструментов межбюджетного регулирования базируется на постулатах мировой и отечественной теории и практике бюджетного федерализма. На протяжении последних лет этими вопросами занимается целый ряд отечественных и зарубежных ученых и специалистов. При этом следует отметить различие научных школ в сфере общественных финансов. Необходимо отметить, что данные исследования, затрагивают либо достаточно частные вопросы, либо ограничиваются принципами формирования системы межбюджетных отношений или основываются на особенностях бюджетного устройства конкретного региона либо административно - территориального образования. Даже очевидно редкие фундаментальные работы в этой области не охватывают комплексно всей палитры, все грани поднимаемой автором проблемы.

Изучению финансовых основ государственного устройства, проблем формирования и использования средств бюджетов различных уровней, роли финансово - кредитных инструментов в социально-экономическом развитии государства посвящены труды многих советских ученых - экономистов: A.M. Александрова, Д.А. Аллахвердяна, Г.В. Базаровой, A.M. Бирмана, М.В. Васильевой, Э.А Вознесенского, А.Г. Зверева, Е.В. Коло-мина, Д.С. Молякова, Л.П. Павловой, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Н.Г. Сычева, Л.С. Тарасевича, Б.И. Филимонова, Я.Б. Хесина, Н.А. Ширкевич и др. Среди белорусских экономистов данные вопросы разрабатывались М.И Ткачук, М.К. Фисенко и др. учеными. Однако большинство исследований в этой области было проведено в советский период централизованного планового хозяйствования, и они во многом потеряли свою значимость после распада Союза, в условиях рыночных принципов

хозяйствования, развития интеграционных процессов, трансформации бюджетных систем, развития межбюджетных отношений.

Дальнейшие исследования в области финансовых инструментов регулирования межбюджетных отношений осуществлялись с учетом новых принципов трансформации бюджетных систем в зарубежных странах и странах СНГ были проведены О.В. Врублевской, А.Г. Игудиным, В.Е. Леонтьевым, В.Г. Пансковым, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляком, Л.И. Прониной, В.М. Родионовой, М.В. Романовским, Б.М. Сабанти, СП. Солян-никовой, К.И. Таксиром, В.Б. Христенко, Д.Г. Черником М.В. Яндиевым, и др. Следует отметить, что исследования в этой области были созвучны основополагающим принципам классической налогово-бюджетной децентрализации, разработанных зарубежными учеными Р. Масгрейвом, У. Оутсом, Ч. Тибу. Большое влияние на развитие исследований в области финансового инструментария регионального и местного управления в постсоветский период оказала зарубежная школа исследователей этих проблем: Р. Бенетт, Р. Бёрд, К. Булотуглу, Д. Ветцель, Е. Гремлич, С. Гуп-ти, М. Енгельшак, Е. Кирхер, Тер - Минасян, А. Шах. Среди зарубежных авторов, исследовавших эти проблемы в странах Центральной и Восточной Европы можно отметить исследования: Я. Буцека, М. Войцика, 3. Ги-ловской, Ю. Кальмана, В. Каменецковой, Ю. Немец, К. Паллай, Г. Петери. Д. Пигги, Г. Райта, Е. Регульской, П. Свяневича, В. Фокса, И. Хегедуса.

Распад Советского Союза и образование на его пространстве новых независимых государств придали новый импульс исследованиям системы финансовых инструментов регионального и местного управления с учетом особенностей каждого из государств. Серьезный вклад в решении этих проблем внесли исследователи России: О. Бежаев, Н. Иванова, В. Клима-нов, Г. Курляндская, А. Лавров, В. Улюкаев, Л. Фрейнкман, В. Христенко; Украины: В. Кравченко, Р. Кравчук, И. Лунина, В. Серска, С. Слухай; Беларуси: Е. Киреева, Т. Сорокина; Казахстана - Ч. Маклюра.

Актуальность и недостаточная разработанность проблем палитры и использования финансовых инструментов регионального и местного финансового управления и межбюджетных отношений на постсоветском пространстве предопределили выбор темы диссертационного исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования.**Целью диссертационного исследования является: развитие теории финансов и разработка методологии исследования финансовых отношений на субнациональном уровне; анализ методов и оценка итогов финансового управления и межбюджетных отношений в Республике Беларусь с учетом необходимости их гармонизации на постсоветском пространстве; обоснование и разработка на основе проведенных теоретических исследований практических

рекомендации по совершенствованию межбюджетных отношений в Республике Беларусь.

Задачи диссертационного исследования обусловлены его целью:

1. Обобщить практику современных теоретических подходов к содер  
жанию и развитию межбюджетных отношений, бюджетного федерализма,  
инструментов бюджетного регулирования;

2. Исследовать основные концепции финансового управления на мест  
ном уровне;

1. Обобщить тенденции и причины развития финансовой децентрализации в ряде европейских постсоциалистических стран;
2. Оценить возможность и целесообразность использования опыта зарубежных реформ в области финансовой децентрализации для Беларуси в контексте развивающихся интеграционных процессов;
3. Систематизировать особенности формирования «собственных» доходов на субнациональном уровне, аргументировать новые критерии и требования к структуре источников доходов местных бюджетов;
4. Раскрыть методологические основы финансового выравнивания;
5. Предложить и разработать методику для горизонтального финансового выравнивания применительно для Республики Беларусь.
6. Предложить методы обеспечения надежности муниципальных заимствований.
7. Разработать экономико-математическую модель распределения инвестиций на субнациональном уровне, обеспечивающую выравнивание налоговых потенциалов в регионах.

**Объект и предмет исследования.**Объектом исследования являются субъекты межбюджетных отношений: центральные и субнациональные правительства и их финансовые и бюджетные учреждения. Предметом исследования выступают бюджетные отношения, возникающие в процессе взаимодействия бюджетов разного уровня.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**Теоретическую основу исследования составили фундаментальные работы по теории финансов, методологии финансовой децентрализации на субнациональном уровне, методологии формирования субнациональных бюджетов, теоретические и методологические подходы к финансовому выравниванию, формированию необходимой финансово - институциональной среды развития муниципального кредита. Методологическая основа исследования базируется на диалектическом методе познания, методах экономического анализа, системном подходе, приемах дедукции и индукции, методе научного синтеза. Для достижения поставленной в диссертации цели применялись такие методы исследования как системно-

функциональный, экспертный, экономико-статистический, сравнительный, экономико-математического моделирования и др.

**Информационная база исследования.**Информационной базой исследования являются: законодательные и нормативные документы, регламентирующие бюджетный процесс на субнациональном уровне в Беларуси, Казахстане, России, Украине; монографические издания; материалы периодических профильных изданий; статистические данные; аналитические материалы научно-исследовательских организаций; источники сети Интернет; Материалы Министерств финансов Республики Беларусь, Российской Федерации, Украины; аналитические и фактические данные по местным бюджетам Республики Беларусь, в том числе Минской области.

**Научная новизна результатов исследования**заключается в том, что в ней разработана концепция финансовой децентрализации местном финансовом управлении для Республики Беларусь в контексте унификации налоговых и бюджетных систем, межбюджетных отношений на постсоветском пространстве.

**Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученным лично соискателем:**

По специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит:

1. Уточнено взаимодействие межбюджетных отношений и бюджетного федерализма. Взаимосвязь межбюджетных отношений и бюджетного федерализма состоит в том, что с одной стороны бюджетный федерализм выступает определенной средой или «оболочкой», в которой могут эффективно функционировать межбюджетные отношения. С другой стороны, бюджетный федерализм и его основополагающие принципы наиболее четко реализуются в системе межбюджетных отношений.
2. На основе анализа тенденций зарубежного и отечественного опыта финансовой децентрализации рекомендовано реформирование системы местных финансов и межбюджетных отношений в контексте их гармонизации на постсоветском пространстве. Выявлены недостатки существующей модели межбюджетных отношений в Республике Беларусь, которая не претерпела существенных изменений со времен распада Союза. Несмотря на некоторые корректировки последних лет, действующая модель не обеспечивает эффективного финансового управления на региональном и местном уровнях.
3. Сформулирована авторская концепция развития финансовой децентрализации в локальном управлении в Республике Беларусь. На основе системного подхода сформулированы общие и специфические предпосылки развития финансовой децентрализации в Республике Беларусь,

способные обеспечить эффективное функционирование межбюджетных отношений.

1. Обоснована взаимосвязь эффективности межбюджетных отношений с развитием компетенции местного (территориального) самоуправления в финансовой сфере и реализацией системы расходных и доходных полномочий по уровням управления.
2. Разработана модель расходных полномочий на перспективу для Республики Беларусь и дана их оценка применительно к наиболее распространенной в зарубежной практике системе территориального самоуправления - двухуровневой системе.
3. Предложена модель доходных полномочий в системе межбюджетных отношений, произведена оценка доходных полномочий с учетом специфики формирования налоговых доходов в Беларуси и предложен состав налогов, которые наиболее подходят для местных органов управления.
4. Обоснована необходимость формализованного подхода к горизонтальному выравниванию применительно к налогово-бюджетным особенностям, а также новой модели межбюджетных отношений в Республике Беларусь. Этот подход основывается на четкой формуле различий между расходными потребностями и фискальными способностями с учетом налоговых усилий местных властей. Представлены рекомендации по обеспечению единых основополагающих требований по формализованному подходу к финансовому выравниванию.
5. Представлена экономико-математическая модель распределения инвестиций в регионах на кредитной основе в целях равномерного распределения экономического и налогового потенциалов. Модель построена на показателях ROA, ROE, эффекте финансового рычага и представляет механизм и инструментарии финансового выравнивания и укрепления местных бюджетов в регионах.

По специальности 08.00.14 - Мировая экономика:

1. Установлено и обосновано, что понятия и принципы бюджетного федерализма распространены не только на федеральные, но на унитарные государства, каким является Республика Беларусь. Причем в условиях развития интеграционных процессов, глобализации экономики различия в межбюджетных отношениях между федеративными и унитарными государствами постепенно стираются.
2. Систематизированы особенности влияния глобализации на развитие межбюджетных отношений в европейских странах, которые обусловлены тенденцией объединительных процессов в низовых муниципалитетах и переходом стран на двухуровневую модель в местном (территориальном) самоуправлении.
3. Обоснованы основные направления развития белорусской модели межбюджетных отношений, которые будут формироваться под воздействием процесса глобализации и современных европейских тенденций в развитии муниципальных финансов: формирования полнокровных низовых местных бюджетов путем их укрупнения, сокращение бюджетных уровней, разумной децентрализацией в локальном финансовом управлении.
4. Предложен комплекс требований по обеспечению гармонизации инструментов и методов финансового выравнивания в условиях интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Данный комплекс требований может быть эффективным при определенных экономико-организационных предпосылках в рамках межбюджетных отношений: четкости функций правительственных уровней, расходных и доходных полномочий, единообразия методов «выправления» горизонтальных фискальных дефицитов.
5. На основе исследования мировой практики межбюджетных отношений в федеративных и унитарных государствах сформулированы основные предпосылки для обеспечения эффективного финансового выравнивания: четкая сбалансированность всех компонентов межбюджетных отношений; строго формализованный подход к финансовому выравниванию; единство нормативов разделения для всех субъектов межбюджетных отношений.

**Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования**состоит в обобщении и разработке научно-методических положений, позволяющих сформировать концепцию и стратегию, методы и механизмы управления межбюджетными отношениями в Республике Беларусь на основе принципов бюджетного федерализма. Методология управления межбюджетными отношениями, предложенная в диссертации создает методическую базу для разработки эффективных методов и механизмов бюджетного процесса на субнациональном уровне.

Основные результаты диссертационной работы использовались при разработке функциональной модели государственного регулирования современной экономики Республики Беларусь, о чем свидетельствует справка о внедрении результатов диссертационной работы.

Отдельные положения диссертации используются при преподавании учебных дисциплин «Государственные финансы», «Государственный бюджет», «Налогообложение».

**Апробация результатов исследования.**Основные положения диссертационной работы доложены и получили апробацию на научно - практических конференциях и семинарах, включая конференции за рубежом: Международной конференции: «Экономические системы и их оценка»

(Катовицы, Польша, 2002); Международной конференции «Налоговая политика в странах - кандидатах в ЕС накануне расширения» (Рига, Латвия, 2003); Международной конференции: «Достижение современной экономической мысли. Институциональная экономика - теория и практика» (Катовицы, Польша, 2005); 14-й Международной конференции Сети Институтов государственного управления Центральной и Восточной Европы (NISPAcee) «Публичное администрирование и общественная политика в проявляющейся Европе и Евразии» (Любляна, Словения, 2006); 15-й Международной конференции Сети Институтов (NISPAcee): «Руководство и управление в общественном секторе: ценности, стандарты и компетентность в Центральной и Восточной Европе» (Киев, Украина, 2007); Международной научно-практической конференции: «Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы», Полесский Государственный Университет (Пинск, Беларусь, 2008); 16-й Международной конференции Сети Институтов государственного управления Центральной и Восточной Европы (NISPAcee): «Общественная политика и администрирование: вызовы и совместные действия» (Братислава, Словакия, 2008); 2-й Международной научной конференции: «Роль Финансово-кредитной системы в реализации приоритетных задач развития экономики». (Санкт -Петербург, 2009); 17-й Международной конференции Сети Институтов государственного управления Центральной и Восточной Европы (NISPAcee): «Государство и управление в изменяющемся мире» (Будва, Черногория, 2009); 7-ая Международная конференция Гринвичского Университета по учету и финансам в переходный период: «Европейский и Азиатский опыт и публичная политика» (Лондон, Великобритания, 2009); Международной конференции: «Местное развитие на постсоветском пространстве: опыт исследований и проблемы управления» (Минск, Беларусь, 2010); 3-й международной научной конференции: «Роль Финансово-кредитной системы в реализации приоритетных задач развития экономики». (Санкт-Петербург, 2010); 18-й Международной конференции Сети Институтов государственного управления Центральной и Восточной Европы (NISPAcee) «Публичное администрирование во времена кризиса» (Варшава, Польша, 2010).

**Структура диссертации.**Структура диссертации обусловлена ее целями, задачами и логикой исследования.

Диссертация состоит из введения, четырех глав, выводов и предложений, списка использованной литературы, включающего 262 наименований источников, содержит 59 таблиц, 29 рисунков.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень изученности проблем, формулируются цели и задачи

исследования, представлена научная новизна и практическая значимость работы.

Первая глава «Теория и методология регулирования межбюджетных отношений» посвящена теоретическим вопросам межбюджетных отношений, бюджетного федерализма, финансовой децентрализации. В главе рассматриваются финансовые концепции регионального и местного финансового управления: концепции централизации и децентрализации.

Во второй главе «Методические основы формирования расходных полномочий государственного и местных уровней управления в Республике Беларусь» рассматриваются вопросы формирования расходных полномочий в системе межбюджетных отношений. Исследуются вопросы разграничения полномочий между уровнями государственного управления, рассматриваются принципы распределения полномочий между центром и субнациональными правительствами, оцениваются методики распределения расходных полномочий и факторы, оказывающие влияющие на формирования расходных полномочий в Беларуси.

В третьей главе «Механизм и инструментарий формирования доходных полномочий и доходного потенциала местных бюджетов в Беларуси» рассматриваются вопросы доходных полномочий, формирования и укрепления собственной доходной базы местных бюджетов, развития имущественных налогов и участия разделенных налогов в системе межбюджетного регулирования в Беларуси.

Четвертая глава диссертации «Модернизация внешних инструментов межбюджетных отношений в Республике Беларусь» посвящена внешним инструментам межбюджетного регулирования - межбюджетным трансфертам и грантам, обеспечивающих финансовое выравнивание условий социально-экономического развития в регионах, а также муниципальным заимствованиям.

В заключении сформулированы основные выводы, являющиеся результатом исследования, обосновывается его методологическое и практическое значение.

В приложениях приводятся фактические данные, аналитические расчеты, и др. материалы, характеризующие функционирование инструментов межбюджетных отношений.

Общее количество публикаций автора составляет - 95, общим авторским объемом 64 п.л. Основные из них, отражающие положения диссертации, опубликованы в 53 работах общим авторским объемом 39,3 п.л., включая 1 личную и 9 коллективных монографий, а также 7 научных статей в изданиях, включенных в перечень ВАК Минобрнауки РФ.