Берсей Мухамед-Али Владимирович. Бюджетная дифференциация экономического пространства региона : на материалах Ставропольского края : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Берсей Мухамед-Али Владимирович; [Место защиты: Сев.-Кавказ. гос. техн. ун-т]. - Ставрополь, 2008. - 227 с. : ил. РГБ ОД, 61:08-8/572

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1; ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ 11

1.1. Бюджет, бюджетная; дифференциация: сущность, источники; возникновения, проблемы преодоления 11

1.2. Налоговое: распределение как эффективный инструмент сглаживания бюджетной дифференциации 31

1.3.: Реализация бюджетных процессов на федеральном- и региональном

уровне 46

1.4. Основные проблемы межбюджетных отношений и сглаживания бюджетной дифференциации 65

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ БЮДЖЕТНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В РЕГИОНЕ 88

2.1. Бюджетная диспропорция и социально-экономическое положение Ставропольского края в Южном федеральном округе 88

2.2. Структурные пропорции и динамика бюджета Ставропольского края 105

2.3. Дифференциация бюджетных доходов и расходов муниципальных образований Ставропольского края 120

ГЛАВА 3. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕТОДОВ СГЛАЖИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ И ПУТИ ИХ РАЗВИТИЯ 139

3.1. Концепция совершенствования методов сглаживания бюджетной дифференциации 139

3.2. Эффективность методов выравнивания бюджетной обеспеченности регионов 145

3.3. Мероприятия по развитию муниципальной инфраструктуры за счет средств фонда со финансирования расходов муниципальных образований 159

3.4. Распределение налоговых доходов с использованием гибкой системы нормативов налоговых отчислений 168

3.5. Оптимизация механизма финансовой поддержки муниципальных образований 174

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 178

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 183

ПРИЛОЖЕНИЯ 192

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**В условиях реализуемых в настоящее время рыночных реформ, произошли значительные изменения в социально — экономической сфере- общества. Коренные изменения коснулись государственных, региональных и муниципальных финансов. Необходимость реформирования государственных финансов возникла в результате децентрализации бюджетных ресурсов. Децентрализация предполагает передачу функций управления от центральных органов власти местным органам, тем самым, расширяя круг полномочий нижестоящих органов управления за счет вышестоящих.

Но как показывает практика, деятельность региональных и местных властей ограничена, ежегодное увеличение доли федеральных налогов за счет уменьшения региональных и местных налогов, приводит к уменьшению доходов региональных бюджетов, тем самым создавая потребность в дотациях из федерального бюджета. Передавая значительную часть финансовых средств в виде регулирующих налогов в федеральный уровень, региональные органы власти в дальнейшем не стремятся увеличить налоговый потенциал. Такой механизм увеличивает дотационность регионов создавая иждивенческую форму управления. Все это приводит к неэффективному управлению экономикой и нерациональному использованию бюджетных ресурсов. Становится очевидным, что для дальнейшего успешного продвижения рыночных реформ необходимо реформировать налогово - бюджетную систему, перейти к системе бюджетных взаимоотношений разных уровней власти, построенных на общих принципах бюджетного федерализма. Вместе с тем, возникает актуальная проблема в системе межбюджетных отношений, бюджетная дифференциация.

Как отмечается в научной литературе, дифференциация-это различие в чем либо, в нашем случае можно дать следующее определение, бюджетная дифференциация-это разница в уровне денежных доходов и расходов бюджетов различных территорий. Проблема бюджетной дифференциация в

5 Российской Федерации стала обостряться с принятием многоуровневой бюджетной системы.

На сегодняшний день, важнейшей сферой регулирования межбюджетных отношений становятся экономические взаимоотношения между центром, регионами и муниципальными образованиями в формировании и распределении налоговых доходов и сглаживании бюджетной дифференциации территорий.

На федеральном уровне, в качестве инструментов регулирования можно4выделить, разграничение доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы и трансфертная поддержка регионов. На региональном уровне, схема разграничения доходных источников и определение оптимального размера дотаций муниципальным образованиям, находятся в-стадии формирования. В > связи с этим, разработка инструментов и методов совершенствования межбюджетных отношений а вместе с тем сглаживания бюджетной дифференциации является актуальным вопросом, имеющим научную и практическую значимость. По нашему мнению, решение данной проблемы должно основываться на определенных принципах:

1)'распределение финансовой помощи для повышения уровня социально-экономического развития муниципального образования, с учетом дифференциации расходных потребностей местных бюджетов;

1. разработка и внедрение методов и инструментариев сглаживания бюджетной дифференциации на региональном уровне;
2. усиление стимулов территориальных образований по формированию собственных источников.

Важность обозначенных проблем для регионов и поиск эффективных путей их решения предопределили выбор темы диссертационной работы.

**Степень разработанности проблемы.**Проблемы построения бюджетной системы и межбюджетных отношений волнуют многих ученных. На протяжении многих лет ими занимались многие отечественные ученые-финансисты. Основные исследования в этой области содержатся в работах:

А.Г. Андреева, A.M. Бабич, К.К. Баранова, А.Г. Бирюкова, Г.Ф. Борисовой, С.Д. Валентей, A.M. Година, Г.В. Курляндской, A.M. Лаврова, В.Н. Лексина, Л.Н. Лыковой, М.М. Минченко, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляк, В.М. Родионовой, А.Д. Селюкова, И.А. Умнова, В.Б. Христенко, А.Н. Швецова. Среди базовых исследований, посвященных изучению распределения расходных и налоговых полномочий между уровнями государственной власти, особое место принадлежит работам зарубежных специалистов Р.А. Масгрэйва, В.Е. Оутса, Д.Н. Кинга. Однако, в изученных исследованиях не содержится комплексной оценки происходящей налогово-бюджетной реформы, что не позволяет в полной мере оценить эффективность реализуемых мероприятий, недостаточно работ, рассматривающих проблемы финансовых взаимоотношений внутри регионов и на местном уровне. Научные достижения вышеперечисленных авторов были приняты в качестве научного фундамента, для проведения дальнейших исследований в области разработки инструментов сглаживания бюджетной дифференциации в регионе.

**Цель и задачи исследования.**Основная» цель данной работы — исследование действующей бюджетной системы, межбюджетных отношений, бюджетной дифференциации, разработка инструментариев и методов, направленных на ее совершенствование: Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. изучить методологические основы и практическое решение вопросов сбалансированности бюджетной системы;
2. оценить доходные возможности и расходные обязательства бюджетов различных уровней;
3. сформулировать основные проблемы межбюджетных отношений на федеральном, региональном и местном уровне;

4) разработать методы и инструментарий, позволяющие сгладить  
бюджетную дифференциацию муниципальных образований.

**Предметом исследования**выступают межбюджетные отношения, взаимоотношения между федеральными органами государственной власти,

**7**органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, а так же принципы, методы и механизмы сглаживания бюджетной дифференциации регионов и муниципальных образований.

Объектом исследования является бюджетная система, система бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, представленная совокупностью образующих ее элементов и внутрирегиональных взаимодействий в сфере межбюджетных отношений.

**Теоретическую основу**диссертации составили теоретические и практические разработки, исследования российских и зарубежных ученых и специалистов по финансово-экономическим, правовым проблемам межбюджетных отношений, теории бюджетного федерализма, регионоведению, теории государственных финансов.

**Информационно-эмпирической базой исследования**являются материалы Государственной- Думы Российской Федерации, Государственной Думы Ставропольского края, Правительства Российской Федерации, Правительства Ставропольского края, Министерства финансов Российской Федерации Министерство финансов Ставропольского края, Управления Федерального казначейства по Ставропольскому краю, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Ставропольского края, Федеральной налоговой службы России, Управления Федеральной налоговой службы по Ставропольскому краю, Федеральной службы государственной статистики и территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю, а так же материалы совещаний, семинаров, научно-практических конференций по данной проблеме.

**Теоретико-методологическую основу исследования**составили федеральные и краевые нормативные правовые акты по налоговому и бюджетному законодательству, бюджетному устройству, бюджетному процессу и бюджетным взаимоотношениям в Российской Федерации. В

**8**процессе исследования использовались следующие общелогические методы: анализа, абстрагирование, идеализация и моделирование. Для дальнейшей систематизации полученных данных применялись экономико-статистические методы, методы математической статистики и методы математического анализа.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования**состоит в обосновании необходимости совершенствования межбюджетных отношений, потребности в повышении финансовой самостоятельности муниципальных образований, разработки эффективной системы перераспределения финансовых ресурсов внутрии региона.

**Научная новизна работы**состоит в выявлении направлений совершенствования межбюджетных отношений в регионе и разработка конкретных методик по их реализации. Основные элементы диссертационного исследования, составляющие научную новизну сводятся к следующему:

на основании изучения» научных разработок обобщена и уточнена сущность, экономическая природа, организации бюджета, бюджетных процессов и межбюджетных отношений;

выявлены проблемы и недостатки в бюджетной' системе страны и региона, что позволило обосновать необходимость разработки основных направлений совершенствования межбюджетных отношений;

- разработаны предложения по созданию регионального фонда  
перераспределения налоговых доходов муниципальных образований, что  
позволит сглаживать бюджетную дифференциацию муниципальных  
образований, с помощью распределения налоговых доходов между богатыми и  
бедными муниципальными образованиями;

предложены методы оптимального распределения налоговых доходов, что так же будет способствовать сглаживанию бюджетной дифференциации муниципальных образований, путем изменения налоговых ставок;

разработана методика эффективного распределения дотаций регионам, позволяющая определять воздействие дотаций на дальнейшее развитие

**9**региона, с изменением таких показателей как: валовой региональный продукт и налоговый потенциал региона.

**Теоретическая значимость работы**определяется тем, что она вносит определенный вклад в развитие теоретико-методических положений в теорию финансов, в которой изложены теоретические основы бюджетной системы, бюджетных процессов и межбюджетных отношений.

**Практическая значимость проведенного исследования**заключаются в разработке предложений по совершенствованию межбюджетных отношений. Полученные результаты в ходе диссертационного исследования при их использовании на практике регионального управления; будут способствовать повышению эффективности сглаживания бюджетной дифференциации муниципальных образований.

Теоретические положения работы могут быть использованы при подготовке учебных дисциплин посвященных налогово-бюджетным отношениям в регионе.

**Апробация результатов.**Научные идеи исследования докладывались автором на научных конференциях, публиковались в научных изданиях. Так, основные положения исследования доложены на международной научно -практической конференции «Современные тенденции развития Российской и зарубежной теории и практики управления и учета» (Ставрополь, 2006), международной научной студенческой конференции «Научный потенциал студенчества - будущему России» (г. Ставрополь, 2008).

**Публикации.**По материалам диссертации опубликовано 6 работы общим объемом 1,44 п.л.

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, содержит 18 таблиц, 29 рисунков, 16 приложений. Список использованных литературных источников включает 127 наименований. Общий объем составил 227 страниц.

**Во введении**обоснована важность и актуальность выбора темы, определены цель и задачи исследования, указаны предмет и объект

**10**исследования, сформулированы научная новизна и практическая значимость работы.

**В первой главе**«Теоретические аспекты возникновения бюджетной дифференциации в региональном экономическом пространстве» рассмотрены основные подходы к содержанию предмета и объекта исследования, рассмотрена бюджетная система Российской Федерации, реализация бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровне, а так же проблемы межбюджетных отношений.

**Во второй главе**«Анализ бюджетной дифференциации в регионе» проведен анализ бюджетной диспропорции субъектов Южного федерального округа, динамики бюджета региона, бюджетной дифференциации муниципальных образований и межбюджетных отношений.

**В третьей главе**«Оценка эффективности методов сглаживания бюджетной дифференциации и пути их развития» сформулированы основные направления и перспективы развития налогово-бюджетных отношений, предложена методика по сглаживанию бюджетной дифференциации муниципальных образований, схема перераспределения налоговых доходов, методика эффективного распределения дотаций регионам.

**В заключении**содержатся основные результаты диссертационного исследования и практические рекомендации по их использованию.

## Бюджет, бюджетная; дифференциация: сущность, источники; возникновения, проблемы преодоления

Ведущая и определяющая роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества, принадлежит финансовой системе общества, главным звеном которой является государственный бюджет. В современной научной литературе, ученными дается множество различных определений понятию бюджет. В широком смысле бюджет является основой всего государства, так как именно он является инструментом различного рода отношений [49].

Считается, что понятие бюджет произошло от древне-французского слова. Как экономический и финансовый термин понятие бюджет впервые стало распространяться в Англии. Возникновение и развитие государственного бюджета неразрывно- связано с появлением и становлением государства. Государственные власти вмешивались в распределительный процесс с целью мобилизации денежных средств, необходимых для выполнения государственных функций. Переход от единоличного распределения доходов государства, к обсуждению и утверждению их распределения специальными государственными властями привел к составлению сметы доходов и расходов государства. Под бюджетом стали понимать роспись государственных доходов и расходов.

Трактовка бюджета как росписи государственных доходов и расходов, финансового документа, финансового плана была наиболее распространена и в отечественной советской литературе 20-х г. Под бюджетом многие экономисты понимали финансовый план ведения государственного хозяйства, смету государственных доходов и расходов. Такая трактовка бюджета была широко распространена в экономической литературе до конца 30-х г. В 40-50-е гг. бюджет стал трактоваться не только как финансовый план, но и как централизованный фонд денежных средств. Так, в учебнике «Финансы и кредит СССР», под редакцией профессора В.В. Лаврова, дано следующее определение бюджета: «Государственный бюджет выражает экономические отношения, связанные с образованием и использованием централизованного фонда денежных ресурсов государства путем планового распределения общественного продукта и национального дохода в интересах развития экономики, повышения благосостояния народа, укрепления обороноспособности страны, удовлетворения других общегосударственных нужд» [61]. Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджет как форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач, функций государства- и местного самоуправления [2].

На-наш взгляд, государственный бюджет, являясь,основным финансовым планом государства, дает органам власти реальную экономическую возможность осуществления властных полномочий.

Таким образом, аккумулируя с помощью государственного бюджета денежные средства, государство через финансовые механизмы отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов и определяет тем самым налоговую политику в стране, фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта, что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики, осуществляет выполнение возложенных на него обществом политических, экономических и социальных функций, а именно содержание государственного-аппарата, выполнение социальных программ и реализация приоритетных экономических задач [58]. Термин «бюджет» многие понимают уже не только как детализированный план доходов и расходов, но и как эффективный инструмент процессно-ориентированного планирования, управления государством в целом. Необходимо отметить, что бюджет, как фонд денежных средств, в цельном виде никогда не существует, так как по мере поступления доходов они обращаются на покрытие расходов. Бюджет является лишь планом образования и использования общегосударственного фонда денежных средств, то есть росписью доходов и расходов государства, согласованных друг с другом, как по объему, так и по срокам поступления и использования [64]. Бюджет играет важную роль в жизни каждого государства, который в большей или меньшей степени затрагивает каждого гражданина, оказывающий влияние на их благосостояние. С давних времён бюджет озадачивает многих профессиональных политиков и экономистов. На протяжении столетий его формирование и распределение вызывает споры и постоянные дискуссии.

На наш взгляд, полнота бюджета, как правило, в прямой зависимости с благосостоянием граждан. Действительно, бюджетный дефицит, государственный долг, побуждает государство увеличить налогообложение, уменьшить финансирование всех секторов экономики, сократить статью расхода на медицину, или образование. С другой стороны достаток бюджетных средств, бюджетный профицит позволяет увеличить финансирование как государственного, так и частного сектора экономики, увеличить трансфертные отчисления, а так же отчисления во внебюджетные социальные фонды. В учебнике "Финансы, денежное обращение и кредит" под редакцией В.К. Сенчагова и А.И. Архипова сказано: "Государственный бюджет является основным финансовым планом страны, обеспечивающим образование, распределение и использование централизованного фонда денежных средств как обязательного условия функционирования любого государства" [111]. По мнению Т.Ф. Юткиной, "бюджет-это счетный план государства, позволяющий контролировать процесс зачисления средств в доходы казны и процесс использования бюджетных ресурсов согласно бюджетной росписи расходов" [121].

## Бюджетная диспропорция и социально-экономическое положение Ставропольского края в Южном федеральном округе

При рассмотрении проблем бюджетной диспропорции регионов, необходимо понять суть определения диспропорции по отношению к бюджетам. Как трактуется в научной литературе, диспропорция - это несоразмерность, отсутствие пропорции [103]. В данном случае бюджетная диспропорция будет рассматриваться как пропорциональность между доходами и расходами бюджетов субъектов, и несоразмерности бюджетов в Южном федеральном округе.

На сегодняшний день, при общей мировой тенденции повышения уровня социально-экономического развития всего человечества, усиливается относительная неравномерность развития. Подобная, ситуация существует в настоящее время и в российской экономике.

С начала экономических реформ в России, одной из многих возникших проблем стала углубляющаяся дифференциация экономического и социального развития входящих в нее территорий. Различия основных социально-экономических показателей по субъектам Российской Федерации составляют десятки раз [62].

Анализом дифференциации уровня экономического развития, занимаются многие экономисты страны, к примеру Аширова Г., Гранберг А.А., Лексин В.Н., Нестеров Л., Полынёв А.О., Швецов А.Н. и многие другие. Рассмотрим основные макроэкономические показатели по регионам, чтобы оценить степень существующей дифференциации. Важнейшим индикатором уровня экономического развития региона, является объем валового регионального продукта и состояние бюджетов в целом, то есть пропорциональность между доходами и расходами бюджетов. Остановимся на пропорциональности между доходами и расходами бюджетов.

## Концепция совершенствования методов сглаживания бюджетной дифференциации

В настоящее время, потребность региональных и местных бюджетов в увеличении финансовой обеспеченности сильно дифференцирована. Необходимость проведения политики выравнивания с учетом ряда наиболее существенных факторов межрегиональных различий является очень актуальной.

Разработка инструментов сглаживания бюджетной- дифференциации территориальных образований региона, на наш взгляд, требует соблюдения следующих принципов:

1) обеспечение финансово - экономической самостоятельности муниципальных образований;

2) инвестирование в развитие экономики территории;

3) оптимизационная модель распределения налоговых доходов;

4) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности;

5) оптимизация механизма финансовой поддержки муниципальных образований.

Первый принцип, обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, на прямую зависит от основных источников доходов, например, такие как налоги, формирование налогов на прямую зависит от вышестоящих органов власти, при этом муниципальное образование не может изменить налоговые доходы, не зависимо от его финансового состояния. В данном случае муниципальным образованиям необходимо лишь рассчитывать на свои внутренние источники.

Второй принцип, инвестирование в развитие экономики территории, теоретически является оптимальным вариантом получения средств, но необходимо отметить, что данный принцип непосредственно зависит от степени развитости территории. Чем больше развит субъект, тем больше инвестиций можно привлечь, чем менее развит субъект, тем меньше инвестиций будет привлечено, создается- определенная зависимость между развитостью территории и привлечением финансовых средств. Например, слаборазвитое поселение,." не будет привлекать внимание инвесторов для привлечения инвестиций, а обеспеченный регион, имеющий большие перспективы, будет центромдля привлечения инвестиций.

Третий принцип, оптимизационная модель распределения налоговых доходов, является оптимальным методом распределения доходов. Так как налоги являются одним, из основных источников формирования доходов, необходимо делать упор именно на них.

С помощью налоговых доходов, можно регулировать доходы всех территорий, но для этого- необходимо создать систему равномерного распределения налоговых доходов, таким образом, что бы все уровни бюджетной системы.оставались обеспеченными.

Четвертый принцип, выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, так же является основным, так как основная часть практически всех бюджетов формируется за счет дотаций. Принцип выравнивание уровня \бюджетной обеспеченности необходим для повышения уровня бюджетной обеспеченности путем распределения дотаций из вышестоящих бюджетов. Данный принцип так же можно отнести к методам сглаживания бюджетной дифференциации.

Пятый принцип, оптимизация механизма финансовой поддержки муниципальных образований является в какой то степени инновационным методом, так как муниципальные образования, должны предлагать дополнительные методы получения - различного рода дотаций, на финансирование различного рода программ. В соответствии с данными принципами, реализация инструментов регулирования бюджетной дифференциации в бюджетной системе должна решать следующие задачи:

- увеличение доходной базы местных бюджетов, путем распределения налоговых доходов между региональным и местным уровнями бюджетной системы;

- сокращение уровня дотационности бюджетов всех уровней региональной бюджетной системы;

- выравнивание- уровня бюджетной! обеспеченности муниципальных образований региона;

- сглаживание бюджетной дифференциации муниципальных образований,

- оказание- выборочной инвестиционной финансовой помощи малообеспеченным муниципальным образованиям;

- создание условий по повышению заинтересованности региональных и местных органов власти в увеличении производственного w налогового» потенциала территорий;

- рост эффективности функционирования- региональной бюджетной системы, оздоровление региональных финансов.

Кроме того, при построении модели финансовой поддержки, территорий следует учитывать, что задача выравнивания является» частью государственной региональной политики. Основы проводимой в настоящее время в Российской Федерации государственной! региональной политики прописаны в Указе Президента РФ от 3 июня 1996 года № 803 в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» [23]. Данный документ устанавливает два основных направления выравнивания:

- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты населения, вне зависимости от экономических возможностей регионов;

- выравнивание условий социально - экономического развития регионов.

Обеспечение единых минимальных социальных стандартов, производится за счет региональных и, прежде всего, местных бюджетов. Следовательно, необходимо обеспечить их достаточное финансовое наполнение за счет собираемых на территории налоговых доходов.