Кочесокова, Татьяна Евгеньевна. Совершенствование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кочесокова Татьяна Евгеньевна; [Место защиты: Кубан. гос. ун-т].- Краснодар, 2011.- 214 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/3266

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Межбюджетные отношения являются основным инструментом достижения баланса интересов федерации, ее субъектов и местного самоуправления. Одной из ключевых проблем государственного устройства является регулирование межбюджетных отношений, основанное на сбалансированном разграничении доходных полномочий и выравнивании бюджетной обеспеченности на субфедеральном уровне. Организация межбюджетных отношений и бюджетное регулирование, особенно на региональном уровне, стали объектом, как теоретических разработок экономистов, так и основой поиска практических мер по реализации принципов бюджетного федерализма в России.

Сложившиеся взаимоотношения между регионами и муниципальными образованиями характеризуются многочисленными проблемами, особенно в части бюджетного регулирования. Применяемые на региональном уровне механизмы межбюджетного регулирования не позволяют значительно снизить различия в бюджетной обеспеченности территорий, обеспечить равные условия получения гражданами страны социальной и медицинской помощи, образования и качественное предоставление государственных и муниципальных услуг. Эти механизмы не содействуют заинтересованности муниципальных образований в расширении собственных источников бюджетных доходов.

Состояние действующих методик распределения средств бюджетов следует оценивать как неудовлетворительное, требующее дальнейшего совершенствования с учетом складывающихся социально-экономических условий.

В этой связи совершенствование системы межбюджетных отношений в субъектах РФ и бюджетного регулирования доходной базы местных бюджетов является актуальным и приоритетным в современной экономической науке.

**Степень научной разработки.** Совершенствованию внутрисубъектных межбюджетных отношений и решению проблем межбюджетного регулирования посвящены многие работы ученых экономистов – финансистов.

Теоретические положения по теме исследования основаны на трудах А.М. Бабича, О.И. Бетина, О.Г. Бежаева, Е.М. Бухвальда, О.В. Врублевской, А.М. Година, А.А. Дейкина, А.Г. Игудина, А.Ю. Казанской, Ю.А. Крохиной, Н.В. Липчиу, Л.Н. Павловой, И.В. Подпориной, Н.В. Романовского, В.Б. Христенко, В.Б. Шубы, М.И. Яндиева и других.

Непосредственно к проблемам межбюджетных отношений в Российской Федерации использованы исследования А.М. Балтиной, О.И. Бетина, В.А. Волохиной, С.В. Галицкой, Л.Л. Гнетецкой, Л.А. Ерошкиной, Д.Ю. Завьялова, А.Г. Игудина, Н.Н. Куницыной, A.M. Лаврова, В.Н. Лексина, Е.С. Лось, Н.С. Максимовой, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, А.Г. Силуанова, В.Б. Христенко, А.Н. Швецова и других.

Проблемой межбюджетных отношений на муниципальном уровне занимались В.К. Бурлачков, В.В. Васильев, Л.Л. Гнетецкая, А.И. Иванов, Д.Ю. Завьялов, С.А. Карчевская, A.M. Лавров, В.И. Матеюк, Л.Н. Павлова, В.Г. Пансков, И.А. Перонко, Л.И. Пронина, Л.Е. Тишкина, В.А. Слепов, В.Б. Шуба и другие.

Содержание этих работ свидетельствует о многообразии научных подходов к решаемым проблемам. Однако остаются недостаточно исследованными практические подходы к бюджетному регулированию местных бюджетов и эффективному распределению средств финансовой помощи муниципальным образованиям.

В этой связи представляется необходимым исследовать практическое применение механизмов бюджетного регулирования на субфедеральном уровне, акцентируя внимание на методику распределения средств из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и механизм "отрицательных трансфертов".

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования заключается в развитии теоретических основ и разработке методических положений по совершенствованию межбюджетных отношений и сглаживанию дифференциации муниципальных образований на региональном уровне. Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих основных теоретических и практических задач:

- исследовать содержание и функции межбюджетных отношений;

- обосновать необходимость и сущность бюджетного регулирования в субъектах РФ;

- проанализировать систему горизонтального и вертикального выравнивания в рамках межбюджетных отношений;

- оценить современную систему регионального бюджетного регулирования;

- определить место и роль дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в процессе бюджетного регулирования и усовершенствовать методику их распределения;

- провести анализ практики предоставления субсидий из местных бюджетов ("отрицательных трансфертов") и внести предложения по корректировке действующего механизма "отрицательных трансфертов";

- проанализировать систему ограничений Бюджетного кодекса РФ, связанную с размером финансовой помощи, оказываемой муниципальным образованиям и внести предложения по ее корректировке;

- выявить основные проблемы межбюджетных отношений в субъектах РФ и подготовить предложения по их решению.

**Объектом исследования** является бюджет субъекта РФ и бюджеты муниципальных образований.

**Предметом исследования** являются межбюджетные отношения, складывающиеся между субъектами РФ и органами местного самоуправления.

**Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК.** Область исследования диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 Финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования и п. 2.15. Концептуальные подходы к формированию межбюджетных отношений.

**Теоретическая и методологическая база исследования.** Диссертация базируется на научных трудах и публикациях ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам межбюджетных отношений и бюджетного регулирования. В ходе исследования были использованы общенаучные методы познания социально-экономических явлений и процессов, при обработке фактического материала - сравнительный анализ, прогнозирование и моделирование, методы статистической обработки информации.

**Законодательную и нормативную правовую базу** исследования составили Бюджетный кодекс Российской Федерации; законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации и Краснодарского края по вопросам бюджета и межбюджетных отношений.

**Информационно-эмпирическая база** исследования представлена статистическими и аналитическими материалами Министерства финансов Российской Федерации, данными территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Краснодарскому краю, департамента по финансам, бюджету и контролю Краснодарского края, плановыми и отчетными данными представительных и исполнительных органов власти, научными разработками российских и зарубежных ученых, опубликованными в научной литературе и периодической печати; материалами научно-практических конференций; информационными ресурсами, размещенными в сети Интернет.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования** основывается на предположении об усилении в современных условиях роли эффективного бюджетного регулирования бюджетной обеспеченности местных бюджетов с целью обеспечения равного доступа граждан к муниципальным услугам, предоставляемым за счет средств местных бюджетов. Для этого необходима модернизация существующих подходов по распределению финансовой помощи из вышестоящих бюджетов и осуществлению межбюджетного регулирования бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

**Положения диссертации**, выносимые на защиту.

1. В ходе реформы межбюджетных отношений, осуществляемой более десяти лет, достигнуты положительные изменения в системе межбюджетных отношений и в организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Тем не менее современный этап развития в Российской Федерации взаимоотношений между органами власти всех уровней по вопросам оказания государственных услуг предполагает дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений как в теоретическом так и в практическом плане. Применение научно-обоснованной и расширенной терминологии фундаментального понятия "межбюджетные отношения" исключает возможность принятия некорректных нормативно-правовых актов и практических решений.
2. В настоящее время имеют место существенные различия в уровнях социально-экономического развития муниципальных образований. При наличии муниципальных образований, неодинаковых по территории, численности населения, уровню социально-экономического развития, с разными возможностями для мобилизации налогов и сборов, огромное значение приобретает бюджетное регулирование. Применение научно-обоснованной и расширенной трактовки понятия "бюджетное регулирование" значительно расширяет сферу бюджетного регулирования и способствует эффективному осуществлению органами власти политики "выравнивания", позволяющей достигнуть средний для регионов и муниципальных образований уровень жизни и экономического развития, обеспечивающего предоставление населению необходимого объема бюджетных услуг.

3. Основным инструментом бюджетного регулирования, используемым регионами, являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В связи с тем, что применяемые на субфедеральном уровне методики распределения дотаций не позволяют в значительной мере сократить исходную асимметрию муниципальных образований по бюджетной обеспеченности и сохранить их первоначальную градацию по бюджетной обеспеченности, актуален вопрос о совершенствовании методов распределения указанного вида межбюджетных трансфертов. Необходимо объективно оценивать уровень дифференциации территорий по показателям их бюджетной обеспеченности и ориентироваться не только на её выравнивание, но и на повышение заинтересованности местных бюджетов в наращивании налогового потенциала. В целях совершенствования методов распределения финансовой помощи предлагается смешанная модель распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), предполагающая последовательное сочетание двух методов распределения: метод обеспечения минимально необходимого уровня бюджетной обеспеченности и метод пропорционального подтягивания.

4. Дополнительным инструментом межбюджетного регулирования являются "отрицательные трансферты", т.е. субсидии, перечисляемые из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ. С помощью "отрицательных трансфертов" установление более высоких нормативов отчислений в местные бюджеты, приводящее к существенному увеличению бюджетной обеспеченности у отдельных муниципальных образований, может быть компенсировано перераспределением части возникающих у них излишков средств в менее обеспеченные местные бюджеты. При этом применение механизма "отрицательного трансферта" с пороговым значением в 2,0 не позволяет устанавливать высокие нормативы отчислений в местные бюджеты. Проведенный анализ практики предоставления субсидий из местных бюджетов ("отрицательных трансфертов") позволил сделать вывод о необходимости совершенствования указанного механизма по следующим направлениям: предоставить право субъектам РФ самостоятельно устанавливать пороговое значение (кратность превышения), при этом, уровень, установленный субъектом РФ не может быть ниже 1,3-кратного среднего соответственно по поселениям и муниципальным районам (городским округам) уровня в расчете на одного жителя; закрепить статьёй 142.2 Бюджетного кодекса РФ обязательную норму, в соответствии с которой в случае применения порогового уровня 1,3 обязать субъекты РФ установить единые нормативы отчислений от налоговых доходов таким образом, чтобы сохранить "изымаемые доходы" муниципальным образованиям, плательщикам "отрицательного трансферта".

5. Наиболее острой и до настоящего времени нерешенной остается на региональном уровне проблема высокой степени зависимости местных бюджетов от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. В связи со значительным ростом объемов финансовой помощи местным бюджетам, Бюджетным кодексом РФ закреплены ограничения для муниципальных образований в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов. Однако данные меры являются препятствием для сохранения "на плаву" муниципальных образований. При текущем уровне дифференциации финансовых возможностей муниципальных образований без получения финансовой помощи большинство местных бюджетов не смогут осуществить финансирование в полном объеме даже своих первоочередных расходов, таких как оплата труда и социальное обеспечение, за счет поступающих в их бюджеты налоговых и неналоговых доходов. В связи с этим возникает необходимость пересмотра "жесткой" системы ограничений Бюджетного кодекса РФ, связанной с размером финансовой помощи, оказываемой муниципальным образованиям.

**Научная новизна исследования** в целом состоит в разработке научно обоснованных теоретических, методических положений и практических рекомендаций по определению направлений совершенствования межбюджетных отношений на региональном уровне.

Конкретное приращение научного знания состоит в следующем:

- уточнено понятие "межбюджетные отношения", которые необходимо рассматривать как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам разграничения и закрепления расходных обязательств и в максимально возможной степени равнозначных им доходных источников, а также перераспределения средств между бюджетами бюджетной системы с целью реализации возложенных на каждый уровень власти полномочий и обеспечения равной возможности реализации на всей территории Российской Федерации установленных Конституцией Российской Федерации социальных гарантий; в предложенной формулировке понятия, в отличие от присутствующих в современной экономике, уточнены субъекты и объекты межбюджетных отношений, обозначены основания возникновения межбюджетных отношений и раскрыты цели их функционирования;

- дана авторская трактовка понятия "бюджетное регулирование": вместо действующего в современной экономической науке понятия, сводящего бюджетное регулирование лишь к процессу распределения и перераспределения финансовых ресурсов или к системе оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам, предлагается рассматривать бюджетное регулирование как процесс, осуществляемый органами власти вышестоящего уровня в целях сглаживания различий в уровнях социально- экономического развития территорий и обеспечения равной возможности реализации на всей территории Российской Федерации социальных гарантий, а также стимулирования деятельности органов власти; подобный подход значительно расширяет сферу бюджетного регулирования;

- предложена смешанная модель распределения дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов): методом обеспечения минимально необходимого уровня бюджетной обеспеченности и методом пропорционального подтягивания, в которой найден оптимальный баланс сочетания сложности методики и эффективности выравнивания, а также наиболее полно реализуется принцип равенства и справедливости (между муниципальными образованиями сохраняется первоначальная градация по бюджетной обеспеченности);

- обоснованы авторские предложения по корректировке действующего механизма "отрицательных трансфертов", применение которых предоставит возможность регионам устанавливать высокие единые нормативы отчислений в местные бюджеты с сохранением доходов обеспеченным муниципальным образованиям за счет установления единых нормативов, позволит снизить уровень дотационности другим муниципальным образованиям, а также сохранить стимулы к развитию налогооблагаемой базы как у муниципальных образований, которые не перечисляют "отрицательные трансферты", так и у муниципальных образований, попадающих под критерий взимания "отрицательного трансферта";

- разработана методика расчета доли межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов, а именно: предложено не включать в состав финансовой помощи, учитываемой при установлении ограничений для муниципальных образований в зависимости от доли межбюджетных трансфертов, налоговые доходы по дополнительным нормативам отчислений, что позволит снизить уровень дотационности местных бюджетов и повысить их заинтересованность к увеличению поступлений налоговых доходов.

**Теоретическую и практическую значимость** исследования составляют выводы, предложения и рекомендации, ориентированные на широкое применение органами государственной власти и органами местного самоуправления в практической работе по совершенствованию межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации. Материалы диссертации могут быть использованы в процессе вузовской подготовки специалистов в области государственных и муниципальных финансов.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационной работы обсуждались на международных научно-практических конференциях в Краснодаре, Днепропетровске, Волгограде, Пензе в 2008-2011 гг.

Материалы работы нашли практическое применение в учебном процессе в Кубанском государственном университете в ходе преподавания дисциплин "Бюджетная система РФ" и "Муниципальные финансы", при чтении лекций работникам финансовых управлений в муниципальных образованиях Краснодарского края по дисциплинам "Государственные финансы", "Муниципальные финансы" в рамках программы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, а также в деятельности департамента по финансам, бюджету и контролю Краснодарского края.

**Публикации.** По результатам исследований автором опубликовано 10 печатных работ общим объемом 4,0 п.л., в т.ч. авторских 3,2 п.л., из которых 4 статьи опубликованы в периодических изданиях, рекомендованных ВАК.

**Объем и структура работы.** Диссертационная работа изложена на 214 страницах печатного текста, состоит из введения, трех глав, включающих 9 разделов, заключения, списка использованной литературы из 131 наименования и 18 приложений. Работа проиллюстрирована 10 таблицами, 12 рисунками и 26 формулами.