Полозков, Михаил Геннадьевич. Формирование сбалансированной системы межбюджетных отношений в условиях российского федерализма : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Полозков Михаил Геннадьевич; [Место защиты: Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан].- Москва, 2012.- 301 с.: ил. РГБ ОД, 71 13-8/201

**Содержание к диссертации**

Введение

**Раздел I. Теоретико-методологические основы формирования сбалансированной системы межбюджетных отношений 36**

Глава 1. Экономические теории федерализма в контексте межбюджетного регулирования 36

Глава 2. Концептуальные основы сбалансированной системы межбюджетных отношений в федеративном государстве 46

Глава 3. Межбюджетные отношения как фактор обеспечения экономического роста 70

**Раздел II. Методические подходы и мировая практика обеспечения сбалансированности межбюджетных отношений 91**

Глава 4. Развитие элементов бюджетного федерализма в государствах с разным устройством 91

Глава 5. Методические основы оценки сбалансированности межбюджетных отношений 100

Глава 6. Мировой опыт корректировки вертикальных и горизонтальных дисбалансов 119

**Раздел III. Межбюджетне отношения в условиях российского федерализма 144**

Глава 7. Институциональный анализ развития межбюджетных отношений в российской федерации 144

Глава 8. Вертикальные и горизонтальные дисбалансы в бюджетной системе российской федерации 158

Глава 9. Оценка действующей системы предоставления федеральных трансфертов 164

**Раздел IV. Межбюджетные отношения на субфедеральном уровне в российской федерации178**

Глава 10. Диагностика общественных финансов на региональном уровне 178

Глава 11. Анализ региональной политики бюджетного выравнивания 202

Глава 12. Бюджетное выравнивание и стимулирование социально-экономического развития территорий 211

**Раздел V. Совершенствование межбюджетных отношений в российской федерации 217**

Глава 13. Выравнивающий и стимулирующий эффекты распределения межбюджетных трансфертов 217

Глава 14. Развитие системы мониторинга общественных финансов и межбюджетных отношений 232

Глава 15. Перспективы повышения сбалансированности межбюджетных отношений в российской федерации 238

Заключение 261

Список использованных источников и литературы 271

Приложения 294

* [Концептуальные основы сбалансированной системы межбюджетных отношений в федеративном государстве](http://www.dslib.net/finansy/formirovanie-sbalansirovannoj-sistemy-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij-v-uslovijah.html#5157041)
* [Методические основы оценки сбалансированности межбюджетных отношений](http://www.dslib.net/finansy/formirovanie-sbalansirovannoj-sistemy-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij-v-uslovijah.html#5157042)
* [Вертикальные и горизонтальные дисбалансы в бюджетной системе российской федерации](http://www.dslib.net/finansy/formirovanie-sbalansirovannoj-sistemy-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij-v-uslovijah.html#5157043)
* [Бюджетное выравнивание и стимулирование социально-экономического развития территорий](http://www.dslib.net/finansy/formirovanie-sbalansirovannoj-sistemy-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij-v-uslovijah.html#5157044)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью решения важнейших задач социально-экономического развития страны и её территорий, повышения эффективности бюджетного регулирования и межбюджетного взаимодействия на всех уровнях управления общественными финансами. Эти вопросы связаны, прежде всего, с функционированием системы межбюджетных отношений, совершенствование которых в российских политических и экономических условиях является одной из ключевых целей современной бюджетной политики.

Несмотря на более чем десятилетнее реформирование межбюджетных отношений, бюджетная система Российской Федерации по-прежнему характеризуется наличием вертикальных и горизонтальных дисбалансов. На фоне существующих проблем с разграничением расходных полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями управления, разделением доходных источников, установлением порядка бюджетного регулирования, диспропорции в социально-экономическом развитии территорий усугубляются: доходы бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения до межбюджетного выравнивания различались 2000 г. более чем в 50 раз, в 2011 г. – в 60 раз. В условиях нарастания кризисных явлений в мировой и российской экономике несбалансированность бюджетной системы РФ только возросла. Так, сумма дотаций на сбалансированность и дополнительных средств, предоставляемых по другим каналам финансовой помощи, в общем объеме межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета регионам, увеличилась с 11% в 2008 г. до 18% в 2011 г.

Современные реформы общественных финансов в Российской Федерации направлены на децентрализацию управления бюджетными ресурсами и развитие федерализма. Это предполагает поиск моделей и инструментария формирования сбалансированной системы межбюджетных отношений, учитывающих особенности бюджетного устройства, способствующих наиболее полной реализации принципов бюджетного федерализма и стимулирующих органы государственного управления и местного самоуправления к проведению эффективной бюджетной политики. При этом само понятие сбалансированной системы межбюджетных отношений расширяет содержание принципов формирования и функционирования бюджетной системы государства, предопределяет важность совершенствования форм и инструментов достижения сбалансированности полномочий и ресурсов бюджетов в федеративном государстве, включая модернизацию традиционно используемых методов обеспечения равенства бюджетных доходов и расходов.

Таким образом, актуальность темы исследования определяется наличием теоретических и практических проблем функционирования межбюджетных отношений в условиях российского федерализма, обусловивших необходимость концептуальной проработки методологических и методических аспектов их дальнейшего развития с позиций системной сбалансированности для повышения социально-экономической устойчивости территориального развития и эффективности межбюджетного регулирования, оптимизации форм межбюджетных трансфертов.

**Степень научной разработанности проблемы.** Современные научные дискуссии в области межбюджетных отношений развернулись по следующим направлениям: обоснование принципов и моделей бюджетного федерализма, выявление их преимуществ и недостатков; распределение полномочий и ответственности различных уровней власти в решении экономических и социальных задач; макроэкономическая сбалансированность, снижение дефицита бюджетов различных уровней, формирование инновационной бюджетной политики, стимулирующей социально-экономическое развитие территорий; выявление результатов государственного воздействия на экономику и оценка эффективности бюджетного регулирования.

Результаты научных исследований данных вопросов представлены в трудах отечественных и зарубежных экономистов.

Теоретические основы функционирования государственных и муниципальных финансов исследуются в работах отечественных экономистов М.П. Афанасьева, А.Я. Быстрякова, С.В. Кадомцевой, И.В. Кривогова, А.Л. Кудрина, Л.П. Павловой, О.И. Пилипенко, М.В. Романовского, О.В. Врублевской, В.Б. Христенко и др.

Проблемы бюджетно-налоговой политики, включая вопросы организации межбюджетных отношений, развития бюджетного федерализма и финансовых аспектов местного самоуправления, освещены в работах А.В. Белова, О.В. Богачевой, С.Д. Валентея, Т.А. Голиковой, Т.В. Грицюк, Н.Б. Ермасовой, И.В. Ишиной, В.В. Климанова, Г.В. Курляндской, В.Н. Лексина, А.М. Лаврова, С.Е. Лариной, Ю.И. Любимцева, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, Е.В. Пономаренко, Л.И. Прониной, А.Г. Силуанова, А.В. Улюкаева, С.Н. Хурсевича, Р.А. Чванова, А.Н. Швецова, Л.И. Якобсона и др.

Анализу проблем сбалансированности и пропорциональности в современной бюджетной системе РФ, в том числе и на региональном уровне, посвящены работы А.Г. Гранберга, Н.С. Епифановой, В.И. Клисторина, Н.В. Колдомовой, С.Н. Мартынова, Н.Н. Михеевой, Т.С. Новиковой, В.Н. Папело, Т.В. Сумской, В.И. Суслова и др.

Среди зарубежных исследователей следует отметить работы Ш. Бланкарта, Р. Бола, Д. Брюммерхоффа, Р. Бэрда, Б. Греваля, К. Валих, К. Вонга, Б. Ибела, Ш. Мада, Р. Масгрэйва, M. Олсона, Р. Рефьюза, Дж. Стиглица, C. Тибу, Х. Циммермана, в которых рассматриваются общетеоретические и прикладные проблемы межбюджетного взаимодействия и регулирования в многоуровневых бюджетных системах, функционирующих на принципах фискального федерализма.

В то же время, расширение взаимосвязей между органами власти в динамичных и изменчивых современных социально-экономических условиях, необходимость повышения устойчивости развития субъектов федерации и муниципальных образований, усиление требований к объёмам и качеству предоставляемых государственных (муниципальных) услуг, уровню управления финансовыми ресурсами в многоуровневых бюджетных системах, – эти и другие аспекты предопределяют важность формирования сбалансированной системы межбюджетных отношений, дополнительного научного обоснования целевой направленности межбюджетного регулирования, разработки эффективных методов выравнивания бюджетной обеспеченности, стимулирующих территориальное развитие.

В связи с этим, рабочая **гипотеза исследования** заключается в предположении, что в условиях российского бюджетного федерализма усиление выравнивающих и стимулирующих эффектов территориального социально-экономического развития предполагает формирование сбалансированной системы межбюджетных отношений на основе комплексного регулирования бюджетной обеспеченности субъектов федерации и муниципальных образований, направленного на повышение результативности бюджетной политики.

**Целью работы** является теоретико-методологическое обоснование концепции сбалансированной системы межбюджетных отношений и на этой основе разработка практических рекомендаций по совершенствованию межбюджетного регулирования в условиях российского федерализма.

Для достижения этой цели в работе были поставлены и решены следующие **задачи:**

определить содержательные характеристики сбалансированности межбюджетных отношений, уточнить понятийный аппарат в рамках концепции формирования сбалансированной системы межбюджетных отношений;

обобщить теоретические положения по типологии моделей и методов бюджетного выравнивания, обеспечению сбалансированности межбюджетных отношений;

проанализировать прикладные аспекты бюджетного регулирования в условиях федерализма, влияющие на формирование сбалансированной системы межбюджетных отношений;

выявить современные особенности межбюджетных отношений в Российской Федерации и их воздействие на финансовую и социально-экономическую политику на региональном и местном уровнях;

провести анализ вертикальных и горизонтальных дисбалансов в российской бюджетной системе для формирования взвешенной оценки сбалансированности системы межбюджетных отношений;

конкретизировать параметры модели диагностики состояния общественных финансов и межбюджетных отношений на территориальном уровне Российской Федерации;

разработать рекомендации по развитию инструментария межбюджетного регулирования, направленного на обеспечение сбалансированности межбюджетных отношений в Российской Федерации;

обосновать предложения по совершенствованию механизмов формирования и распределения финансовой помощи в современных условиях России.

**Объектом исследования** является система организации и функционирования межбюджетных отношений Российской Федерации, включая взаимосвязи и взаимодействие органов государственной и муниципальной власти в процессе управления социально-экономическим развитием.

**Предметом исследования** являются организационно-экономические и бюджетно-налоговые отношения между органами государственной власти и местного самоуправления в процессе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации.

**Область исследования:** работа выполнена в соответствии с пунктами 2.7, 2.15, 2.16, 2.17, 2.18 Паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит.

**Теоретическую базу** диссертации составили положения финансовой науки, теории государственных и муниципальных финансов, труды отечественных и зарубежных экономистов в области бюджетного федерализма, разработки специалистов по различным направлениям организации межбюджетных отношений, формированию и реализации бюджетной политики на различных уровнях управления.

В качестве **методологической основы исследования** использовались принципы системного, логического и диалектического подходов, методы структурного и функционального анализа, обобщения, моделирования, сравнения, экспертных оценок.

**Информационная база исследования** включала нормативно-правовые акты государственных органов, официальные материалы федеральных структур (Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства регионального развития РФ, Федеральной службы государственной статистики), документы региональных и муниципальных администраций по бюджетному регулированию территориального развития, результаты исследований отечественных и зарубежных экономистов по вопросам совершенствования межбюджетных отношений, аналитические материалы экспертных организаций по проблематике межбюджетного взаимодействия в многоуровневых бюджетных системах, опубликованные в периодической печати и Интернет.

**Основные научные результаты**, полученные лично соискателем, и их **научная новизна** заключаются в разработке концептуальных основ формирования сбалансированной системы межбюджетных отношений, развитии методического аппарата бюджетного выравнивания на основе комплексной оценки расходов бюджетов с учетом их воздействия на социально-экономическое развитие территорий, что способствует решению важной проблемы современного этапа модернизации бюджетной системы Российской Федерации, связанной с внедрением программно-целевых методов управления бюджетом, повышением эффективности и результативности использования бюджетных средств.

**Наиболее значимые результаты диссертационного исследования, которые составляют его научную новизну**, состоят в следующем.

1. Разработаны теоретические положения и концепция формирования сбалансированной системы межбюджетных отношений, которая учитывает тенденции в динамике вертикальных и горизонтальных дисбалансов бюджетной системы государства, направлена на их снижение и стимулирование социально-экономического развития территорий. Выделены типы бюджетного выравнивания на основе специфики выравнивающих механизмов; структурированы методы оценки налогового потенциала и расходных потребностей бюджетов с целью достижения сбалансированности межбюджетных отношений (п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования).

2. Обосновано, что формирование сбалансированной системы межбюджетных отношений предусматривает наличие как базового, так и вариативного инструментария бюджетного выравнивания, позволяющего сократить разрывы между расходными полномочиями и доходными источниками по уровням управления. При этом аргументировано, что как финансовая категория, межбюджетные отношения основываются на движении денежных средств между бюджетами различных уровней, что позволяет, помимо прочего, выделить в их составе следующие взаимосвязанные элементы: средства финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, которые предоставляются в виде межбюджетных трансфертов; безвозмездные средства, распределяемые между бюджетами одного уровня; бюджетные кредиты из вышестоящих бюджетов; регулирующие налоги (п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования).

3. Уточнена трактовка межбюджетных отношений в широком и узком содержании, что допускает введение в научный оборот понятия «относительной сбалансированности межбюджетных отношений», которое отражает условный уровень достижения равенства расходных полномочий и доходных источников в процессе их разграничения между уровнями бюджетной системы (п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования).

4. Предложена модель диагностики общественных финансов на региональном уровне, которая предусматривает последовательное проведение следующих аналитических действий: а) оценку равномерности распределения бюджетных доходов и расходов между муниципальными образованиями региона после применения дотационного механизма бюджетного выравнивания; б) оценку структуры доходов местных бюджетов с учетом количества жителей на соответствующей территории; в) анализ взаимосвязей бюджетных механизмов и показателей социально-экономического развития муниципалитетов (п. 2.16. Модели бюджетного федерализма в России: проблемы и перспективы развития).

5. Конкретизирован инструментарий диагностики бюджетной дифференциации территорий в процессе оценки состояния и качества управления общественными финансами в регионе, позволяющий анализировать степень неравенства распределения доходов между разными группами административно-территориальных образований, конструировать и рассчитывать показатели территориальной, текущей и общей бюджетной обеспеченности (п. 2.16. Модели бюджетного федерализма в России: проблемы и перспективы развития).

6. Раскрыты характеристики показателей территориальной, текущей, общей бюджетной обеспеченности и представлен алгоритм их расчета, позволяющий учитывать различные финансовые потоки, сконцентрированные на отдельной территории. Так, показатель территориальной бюджетной обеспеченности базируется на величине общих собственных расходов соответствующего бюджета; текущей обеспеченности – дополнительно фиксирует текущие, включая целевые, расходы вышестоящего бюджета на данной территории; общей – капитальные расходы, выделяемые на совместное финансирование инфраструктурных объектов (п. 2.18. Механизмы распределения бюджетных средств).

7. Разработан комплексный методический подход к предоставлению финансовой помощи территориям и расчету её объемов на основе сочетания фондового принципа выделения межбюджетных трансфертов, долевого финансирования и наличия вертикальных разрывов в бюджетной системе. Концептуально предлагается фонд финансовой помощи формировать за счет средств, выделенных через ФФПР, ФССР, субвенции ЖКХ и собственных средств регионального бюджета; в фонд целевых расходов включать средства из фондов компенсаций (федерального и регионального) и субсидии на софинансирование социальных расходов; фонд финансового стимулирования целесообразно расширить за счет дополнительных поступлений от региональных и местных собственных налогов (п. 2.18. Механизмы распределения бюджетных средств).

8. Определены параметры мониторинга межбюджетного регулирования, основанного на анализе совокупности показателей различных видов бюджетной обеспеченности, бюджетной зависимости и индикаторах эффективности расходов бюджета на финансирование государственных (муниципальных) услуг; результаты мониторинга формируют доступную и систематизированную информационную базу о состоянии и тенденциях межбюджетных отношений, уровне их сбалансированности и обоснованности направлений повышения эффективности функционирования бюджетной системы (п. 2.11. Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков).

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретические и методологические положения диссертационного исследования расширяют представления о целевой направленности межбюджетного регулирования в современной науке, развивают методологию оценки сбалансированности бюджетной системы в федеративном государстве, дополняют инструментарий взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в бюджетной сфере. Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что предлагаемая концепция сбалансированной системы межбюджетных отношений позволяет обосновать перспективные направления совершенствования межбюджетных отношений и эффективные механизмы бюджетного выравнивания в современных социально-экономических условиях, повысить устойчивость развития субъектов федерации и муниципальных образований и стимулировать территориальное развитие.

Практическая значимость представленного диссертационного исследования состоит в том, что аналитический аппарат, авторские рекомендации и предлагаемые методики имеют прикладное значение и могут быть использованы федеральными органами исполнительной власти, администрациями регионов Российской Федерации и муниципальных образований в процессе совершенствования межбюджетных отношений для повышения эффективности и результативности бюджетной политики.

Материалы диссертации могут найти практическое применение в учебном процессе при изучении курсов по теории государственных и муниципальных финансов, а также в научно-исследовательских работах по проблемам повышения эффективности межбюджетных отношений.

**Апробация результатов исследования.** Методологические и методические аспекты управления общественными финансами и межбюджетными отношениями в федеративном государстве были разработаны автором в ходе реализации в 2008-2009 гг. международных научно-исследовательских проектов совместно с институтом общественных финансов Университета им. Гумбольдта г. Берлин (грант A/07/71116 Германской службы академических обменов «Формирование сбалансированной системы межбюджетных отношений в федеративном государстве с точки зрения обеспечения прав органов местного самоуправления») и институтом «Открытое общество» г. Будапешт (грант LGI «Совершенствование межбюджетных отношений на региональном уровне»).

Фундаментальную базу исследования составили результаты работы автора в рамках научно-исследовательских проектов кафедры региональной экономики Сибирской академии государственной службы, выполненные в 2004-2008гг. по теме «Региональная и муниципальная экономика в Сибирском федеральном округе», а также в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ в рамках научно-исследовательской работы на тему: «Стратегия государственной региональной политики в условиях инновационной экономики» (2011 г.).

Апробация результатов исследований автора подтверждается внедрением полученных предложений и рекомендаций в работу Правительства Новосибирской области, а также докладами на международных, российских и региональных научных и научно-практических конференциях и семинарах.

Основные результаты исследования опубликованы в двух монографиях и в других печатных работах общим объемом около 30 п.л., в том числе: Межбюджетные отношения в федеративном государстве (монография). – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2009; Межбюджетные отношения и экономический рост: новые возможности социально-экономического развития территорий (монография). – М.: Изд-во РАГС, 2010.

**Структура работы**. Диссертация состоит из введения, 5 разделов, 15 глав, заключения, списка использованных нормативных и правовых источников и литературы, двух приложений.

## Концептуальные основы сбалансированной системы межбюджетных отношений в федеративном государстве

Предложенные рекомендации послужили отправным моментом при разработке концепции сбалансированной системы межбюджетных отношений в федеративном государстве.

Выделим цели концепции сбалансированной системы межбюджетных отношений: стимулировать к проведению экономического и социального реформирования регионы и муниципальные образования; укреплять финансовую базу и содействовать развитию местного самоуправления в наращивании налогового потенциала; установить единый подход при распределении финансовых ресурсов для регионов и муниципальных образований и повышать прозрачность методик по расчету трансфертов. Концептуальные основы сбалансированности межбюджетного взаимодействия и детерминированные ими методы по совершенствованию бюджетных технологий представляются неотъемлемым элементом в комплексе систем управления экономикой регионов. Концептуальные основы способствуют изменению межбюджетного потока в направлении сокращения разрывов в уровнях обеспечения потребителей общественными услугами для административно-территориальных образований с близким уровнем природно-климатических, социально-экономических и финансовых параметров. При этом концептуальные основы реализуются посредством введения в процедуру по определению размера финансовых ресурсов при поддержке местных бюджетов элемента, стимулирующего местную администрацию к экономическому и финансовому росту в территориях. Концептуальные основы сбалансированной системы межбюджетных отношений: 1. прозрачность и последовательность методики по определению направления и размера финансовой поддержки территории из вышестоящих бюджетов на основе регулярных и системных оценок социальных и экономических показателей и финансового положения; 2. диагностика дисбаланса территорий по социально-экономическому и бюджетному уровням; 3. бюджетно-налоговая политика, учитывающая различия в социальном и экономическом развитии регионов и муниципалитетов с укреплением их экономических и финансовых потенциалов; 4. упорядоченная нормативная база расходов бюджета. Система дифференцированного социального нормирования в финансировании расходов, которая позволит увязать определяемую потребность в финансировании полномочий и размер трансферта из вышестоящих бюджетов и финансовых возможностей консолидированных бюджетов и внебюджетных фондов; 5. укреплять доходную базу нижестоящего бюджета посредством долговременных закреплений порядков в распределении регулирующих налогов, а также путем реалистичных оценок налоговых потенциалов регионов и муниципалитетов на основе регулярных разработок отчетного и прогнозного финансового баланса; 6. предоставлять финансовую помощь бюджетам нижестоящих уровней с учетом более справедливых долевых принципов и показателей обеспечения бюджетов регионов и муниципалитетов; 7. классифицировать финансовую помощь на базовую, выравнивающую, инвестиционную, стимулирующую, целевую составляющие с целью обеспечения дифференцированного подхода в процессе бюджетного выравнивания. Концептуальные основы в понимании перечисленного набора элементов финансовых средств особенно актуальны для разработки новой методики выравнивания бюджетов территорий на уровне субъекта федерации. Базовые дотации регионального бюджета используются для формирования бюджетов муниципалитетов при покрытии расчетных бюджетных дефицитов, скорректированных на финансовую обеспеченность региональных бюджетов. Выравнивающая дотация призвана осуществить компенсацию недостатка части доходов у тех муниципальных образований, где уровень бюджетной обеспеченности жителей является меньше, чем средний уровень в субъекте.

Стимулирующая дотация региональных бюджетов включает помимо компенсации местному бюджету налогового и неналогового дохода, перечисленного в федеральные и региональные уровни бюджетов, налоговые льготы, предусмотренные федеральными и региональными законами, средства для местных администраций по обеспечению дополнительных поступлений в бюджеты свыше запланированной суммы. Подобная методика представляет собой отдельную проработанную процедуру в расчетах, предоставлении и использовании средств бюджета.

Целевой трансферт участвует в финансировании строго определенного федеральными или региональными законами направления расходования средств бюджета.

8. создать систему мониторинга межбюджетных отношений с обеспечением максимально доступного и систематизированного информационного потока о состоянии межбюджетного взаимодействия для обеспечения обратной связи при принятии управленческого решения и изменениях в характерах управляемого процесса, динамичности параметров по оценке эффекта в бюджетном регулировании.

Представленная концепция межбюджетных отношений в федеративном государстве основана на теории сбалансированности межбюджетных отношений и учитывает также основные положения современных программных документов российского Правительства.

Формирование и реализация данной концепции возможны на федеральном, региональном и местном уровнях управления. На основе данной концепции проанализированы существующие сегодня механизмы бюджетного регулирования на федеральном уровне и методы выравнивания бюджетов в субъектах Российской Федерации.

Фискальная политика в государстве должна решать экономические задачи, поставленные центральным правительством и обеспечивать сбалансированность межбюджетных отношений в государстве.

Концепция сбалансированности межбюджетных отношений представляет собой совокупность причин и механизмов появления вертикальной и горизонтальной разбалансированности бюджетной системы государства, а также закономерности их развития и влияния на социально-экономическое положение территорий.

## Методические основы оценки сбалансированности межбюджетных отношений

Изучение зарубежного и отечественного опыта построения межбюджетных отношений позволяет выделить методы вертикального взаимодействия в сфере регулирования доходов бюджета: 1) распределение доходов путем разделения налоговой базы путем закрепления отдельных налоговых источников за бюджетами всех уровней, и, соответственно, осуществление их раздельного или параллельного использования через распределение налоговой базы по заранее установленной доле, закрепленной за каждым из бюджетных уровней; 2) разделение полученных налоговых доходов; 3) распределение фиксированных объемов доходной части бюджета одного уровня между бюджетами других уровней. Каждый из этих методов является преобладающим для той или иной системы выравнивания бюджетов. На выбор доминирующего метода влияют: специфика бюджетно-налоговой системы той или иной страны, и прежде всего, характер ее разбалансированности; факторы исторического и политического характера, типичные для данного государства и имеющие влияние на централизацию или децентрализацию бюджетных ресурсов, мобильность налогооблагаемых баз и равномерность в ее распределении.

Каждый из данных методов предполагает использование формульных схем в системе выравнивания бюджетов в рамках реализации моделей вертикальных взаимоотношений в области разделения доходных полномочий. При этом логично использование общих необусловленных трансфертов, так и разнообразных обусловленных трансфертов. Формульные методы расчетов применяются при расчете финансовой помощи необусловленного характера, и, как показывает мировая практика, такие трансферты обладают большей выравнивающей функцией, чем трансферты целевого характера.

При проведении анализа выделено четыре типа механизма выравнивания бюджетов в зависимости от принципа, лежащего в основе его построения. Первый тип выравнивания бюджетов в качестве такого принципа использует сочетание методов выравнивания бюджетных потенциалов и бюджетной потребности.

К этой группе можно отнести страны с системой выравнивания бюджетов, построенной на основе мощной методологии и развитого институционального обеспечения, при помощи которых дается объективная оценка как бюджетного потенциала, так и бюджетных потребностей бюджетов регионального и местного уровней. Как было показано выше, к этой группе относятся страны, в которых выравнивание происходит с наибольшим выравнивающим эффектом в системе межбюджетных отношений, например, в Великобритании, Дании, Японии, Австралии.

Выравнивающее действие механизма, построенного по таким принципам - наиболее правильное при снижении вертикального и горизонтального дисбаланса и, при этом, требуются небольшие затраты при его использовании.

Второй тип выравнивания бюджетов построен по принципу выравнивания только доходного потенциала (обеспеченности бюджетов). Данная группа охватывает те страны, в которых система выравнивания бюджетов не связана с затратами по созданию обширной статистической информации при расчете показателей бюджетного выравнивания.

Эффективное использование подобного рода моделей возможно только в тех случаях, когда верны предположения о незначительном уровне межрегиональных диспропорций в показателях бюджетной потребности на одного жителя. Мировая практика демонстрирует также , что есть государства с межрегиональными различиями в уровне расходов бюджета на одного жителя, которые не являются небольшими, но использовать такой принцип при формировании механизма выравнивания целесообразно при создании массива статистической информации по данным расходов бюджета регионов либо при межрегиональных различиях в уровнях обеспеченности бюджетов, значительно превышающих уровень межрегиональных дисбалансов в бюджетных потребностях.

В третьем типе используется система выравнивания бюджетов, которая ориентирована на сокращение дисбаланса в бюджетных потребностях по определенному (избранному) виду расходов. При использовании данного принципа в расчет не принимается налоговая возможность регионального и местного бюджета. Наиболее типичные индикаторы, которые используются при расчетах с удельным весом для проведения выравнивания, проводят оценку: уровня дохода в расчете на одного жителя; численности населения за чертой бедности; уровня безработицы; плотности населения; площади территории; уровня младенческой смертности; средней продолжительности жизни; числа зарегистрированных школ; особенностей развития инфраструктуры (автомобильные, железнодорожные дороги и т.п.); см., например, Проблемы совершенствования бюджетной политик регионов и муниципалитетов России и других индикаторов уровня социального и экономического развития региона (электроэнергия, показатели телефонизации и др.).

В каждом государстве индикаторы, наиболее объективно отражающие бюджетную потребность региона специфичны и определены как целью, которую пытается достичь центральное правительство в ходе реализации выравнивания бюджетов, так и исторические, и политические факторы. Выбор индикаторов и их весовые характеристики требуют тщательного изучения и анализа межрегиональной дифференциации по социальным и экономическим показателям в развитии территорий.

В четвертом типе выравнивания бюджетов используется перераспределение финансовых ресурсов в расчете на одного жителя. Система выравнивания бюджетов, построенная по такому принципу, дает небольшой выравнивающий результат, поскольку она не выравнивает полностью, а только смягчает региональный дисбаланс в уровнях налоговых поступлений.

Как было сказано выше, при изучении дисбаланса бюджетов на региональном уровне в различных странах основной категорией можно назвать понятие бюджетного (налогового) потенциала и бюджетных потребностей. В каждом государстве методика по оценке налоговых потенциалов и бюджетной потребности отличается своими особенностями. Выделяются различные подходы при построении методики.

## Вертикальные и горизонтальные дисбалансы в бюджетной системе российской федерации

Вертикальные и горизонтальные дисбалансы в бюджетной системе являются одной из существенных сложностей в становлении российского бюджетного федерализма. На протяжении 2002 по 2007 годов горизонтальный дисбаланс в Российской Федерации по уровням среднедушевого дохода регионального бюджета заметно увеличился. При последовательном снижении размаха асимметрии в этот период, на основании других более точных индикаторов в региональных различиях - коэффициента вариации и эксцесса рассеивания можно сделать вывод о последовательном нарастании межрегионального дисбаланса по уровню среднедушевого дохода в бюджетах регионов Российской Федерации1 (таблица 4).

В 2008 г. несущественным образом снизились различия в рассматриваемых показателях: так произошло уменьшение вариации субъектов на 1%, а соотношение максимального и минимального значения уменьшилось с 28 до 24 раз2.

Существовала специфическая особенность горизонтального дисбаланса в бюджетной системе Российской Федерации в анализируемый период времени. К 2002 году у 22 регионов уровень среднедушевых бюджетных доходов превышал средний уровень, у 66 регионов был ниже среднего показателя по Российской Федерации. При этом уровень минимального дохода отличался в меньшую сторону по сравнению со среднерегиональным в 2,5 раза, а уровень максимального дохода в 4,7 раза превосходил значение среднего уровня.

В период с 2002 по 2006 годы количество субъектов, среднедушевой уровень бюджетных доходов у которых оказался ниже среднего показателя, увеличилось до 71, а в период с 2007 по 2008 годы количество таких субъектов осталось без изменений на уровне 2006 г.

В итоге, в анализируемом отрезке времени (2002-2008 гт.) отмечается значительный рост диспропорций среднедушевого бюджетного дохода регионов: вариация данного показателя увеличилась в 1,6 раза, асимметрия возросла с 12 до 24 раз. При этом в 2008 г. показатель минимального дохода уменьшился по сравнению со среднерегиональным в 3,2 раза, а показатель максимального дохода увеличился почти в 8,1 раза.

Итак, в периоде 2002-2008 гг. существенно увеличились диспропорции в показателях среднедушевого бюджетного дохода: увеличился коэффициент вариации данного показателя, размах асимметрии показателей, произошло уменьшение минимального дохода, и увеличение максимального показателя. Как правило, среднедушевые бюджетные доходы более высокого уровня характерны в тех регионах, у которых более высокого уровня показатель валового регионального продукта на одного жителя (корреляции по этим показателям равна 0,871).

Возрастание межрегионального различия по уровням среднедушевых расходов бюджетов характеризуется аналогичной направленностью, что и в динамике показателей дифференциации по среднедушевым бюджетным доходам (таблица 5).

Последовательное увеличение неравенства по рассматриваемому показателю в период 2002-2007 гг. и незначительное уменьшение показателя асимметрии в 2008 г. в сравнении с 2007 г. в целом характеризуются ростом коэффициентов вариации почти в 2 раза и увеличением соотношений максимальных значений к минимальным с 14 до 26 раз. При этом в 2002 г. число субъектов, в которых показатель среднедушевых бюджетных расходов был больше среднего уровня, равнялось 21, в 2008 г. их количество уменьшилось до 17 регионов.

По отношению к такому индикатору бюджетного дисбаланса как дефицит региональных бюджетов справедливы следующие положения проведенного анализа.

В целом, рассматриваемый период (2004-2008 годы) характеризуется некоторой положительной динамикой в различиях уровней дефицитов (профицитов) бюджетов субъектов федерации. Увеличивается количество субъектов, имеющих положительное бюджетное сальдо, с частичным снижением показателей региональной асимметрии, ростом значений максимальных бюджетных профицитов и уменьшением значений максимальных показателей дефицитов бюджетов (таблица 6).

Например, 2008 г. в сравнении с 2004 г. характеризуется снижением почти в 2,5 раза значений коэффициентов вариации для группы регионов, имеющих профицит регионального бюджета. Вместе с тем, остался практически неизменным уровень коэффициента вариации в группе регионов, имеющих отрицательное бюджетное сальдо.

Увеличение вертикального дисбаланса характеризуется достаточно неравномерными темпами в период 2002-2008 годов. Практически на всем рассматриваемом периоде наблюдается тенденция несоответствия объема доходных источников уровню расходных обязательств, которые закреплены за различными уровнями бюджетной системы. Данные в таблице 7 показывают, что уровень вертикальной разбалансированности, характерный для межбюджетных отношений в Российской Федерации нарастает с 2002 г. В период с 2005 по 2006 годы вертикальная несбалансированность была минимальной за анализируемый период (2002-2008 гг).

## Бюджетное выравнивание и стимулирование социально-экономического развития территорий

Описанная выше методика исходит из того, что система бюджетного выравнивания должна обеспечивать сбалансированный механизм межбюджетных отношений на основе предоставления гарантированного уровня общественных благ потребителям вне зависимости от места их жительства при стандартном уровне налоговой нагрузки физических и юридических лиц.

Подобный механизм бюджетного выравнивания не имеет прямой цели в виде выравнивания среднедушевого бюджетного дохода, но из-за высокого уровня зависимости доходов населения и бюджетного потенциала, финансовая помощь, как и предполагалось выше, должна заметно воздействовать на величину среднедушевых доходов населения.

В связи с необходимостью оценки того, на сколько таким образом рассчитанная по нашей методике финансовая помощь способствует выравниванию доходов населения в расчете на одного жителя или уровень жизни потребителей, используется следующая регрессия:

Если коэффициент регрессии IE aj имеет отрицательное значение и при этом является значимым, то механизм предоставления финансовой помощи бюджетам имеет существенный выравнивающий эффект. Вначале рассчитывается регрессия с использованием расчетных значений финансовой помощи без корректирующих коэффициентов по бюджетным потребностям. Расчет показывает, что различия в рассчитанных объемах финансовой помощи на 45% отвечают целям выравнивания дифференциации в уровне жизни населения.

В случае, когда объемы финансовой помощи рассчитаны с использованием корректирующих коэффициентов по бюджетным потребностям, корреляция, равная 44%, свидетельствует о существовании достаточно тесной (достоверной) связи рассчитанных объемов финансовой помощи территориям и уровня жизни населения. С целью сравнения можно провести аналогичный регрессионный анализ, используя в качестве показателей объема финансовой помощи величину среднедушевых трансфертов, перераспределение которых осуществлялось без использования предложенных методов. Корреляция составила 2,5%, что является свидетельством отсутствия даже слабой зависимости среднедушевых объемов трансфертов и среднедушевых величин валового продукта, а, следовательно, действующая система перераспределения финансовой помощи не обеспечивает выравнивающий эффект в уровнях жизни населения. Показательно, что аналогичный результат получается, если вместо показателей среднедушевого объема валового продукта в построении подобной регрессии используются показатели денежного дохода населения. Результаты анализа свидетельствуют о существовании тесной и статистически значимой зависимости между величиной денежного дохода населения и объемом финансовой помощи в расчете на одного жителя, величина которой определена по предложенным в работе методам как с учетом корректирующих коэффициентов, так и без него. При определении зависимости денежного дохода и фактического объема финансовой помощи нижестоящим бюджетам корреляция составляет 29,2%, что, не является статистически значимым показателем. Анализирую связь между объемом финансовой помощи в расчете на одного жителя и соотношением денежных доходов и среднедушевого прожиточного минимума, также приходим к выводу о том, что предложенные методы имеют явные преимущества в значимости выравнивающего эффекта при распределении финансовой помощи. Предлагаемая нами методика направлена на совершенствование межбюджетных отношений путем выделения стимулирующей, целевой и выравнивающей составляющих частей из общего объема финансовой помощи, а также использование более справедливого долевого принципа распределения финансовой помощи муниципальным образованиям региона. Финансовая помощь, согласно методике, состоит из нескольких частей: 1. фонда финансовой помощи, распределяемого в форме дотаций бюджетам другого уровня; 2. фонда целевых расходов, распределяемого в форме субвенций и субсидий бюджетам другого уровня; 3. фонда финансового стимулирования муниципалитетов, направляемого в бюджеты районов и городов области исключительно на развитие экономики и налогового потенциала в форме субвенций за перевыполнение годовых плановых заданий по налоговым поступлениям в областной бюджет. Согласно экспертной оценке, средства фонда финансовой помощи целесообразно распределять по двум направлениям: 90 % средств формируют базовую финансовую помощь, которая, прежде всего, направлена на формирование бюджетов другого уровня. Планирование расходной части бюджетов осуществляется в соответствии с нормативами обеспеченности бюджетов и расчетами затрат методом прямого счета. Базовая финансовая помощь направлена на покрытие дефицитов местных бюджетов. 10 % средств формируют выравнивающую финансовую помощь, направляемую местным бюджетам тех территорий, которые имеют бюджетную обеспеченность ниже среднего по региону уровня. Расчет финансовой помощи осуществляется в несколько этапов: 1) определение общего размера фонда финансовой помощи; 2) распределение базовой финансовой помощи; 3) распределение выравнивающей финансовой помощи; 4) распределение фонда целевых расходов; 5) распределение фонда финансового стимулирования.