Кузнецова, Елена Владимировна. Сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации: проблемы и пути обеспечения : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кузнецова Елена Владимировна; [Место защиты: Финансовый ун-т при Правительстве РФ].- Москва, 2012.- 194 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/3596

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Методологические основы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации 11**

1.1. Необходимость и особенности обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации 11

1.2. Концептуальные подходы к оценке качества сбалансированности бюджетов субъектов федерации 34

1.3. Методы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации 45

**Глава 2. Анализ современных подходов к обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации 63**

2.1. Правовое регулирование сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации 63

2.2. Анализ механизма обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации 83

2.3. Оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации 111

**Глава 3. Пути повышения качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации 125**

3.1. Модели обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации 125

3.2. Направления повышения эффективности управления бюджетами субъектов Российской Федерации 144

Заключение 163

Список использованной литературы 171

Приложения 183

* [Концептуальные подходы к оценке качества сбалансированности бюджетов субъектов федерации](http://www.dslib.net/finansy/sbalansirovannost-bjudzhetov-subektov-rossijskoj-federacii-problemy-i-puti.html#5073371)
* [Методы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации](http://www.dslib.net/finansy/sbalansirovannost-bjudzhetov-subektov-rossijskoj-federacii-problemy-i-puti.html#5073372)
* [Анализ механизма обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/sbalansirovannost-bjudzhetov-subektov-rossijskoj-federacii-problemy-i-puti.html#5073373)
* [Направления повышения эффективности управления бюджетами субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/sbalansirovannost-bjudzhetov-subektov-rossijskoj-federacii-problemy-i-puti.html#5073374)

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации невозможно без обеспечения сбалансированного развития субъектов Российской Федерации, особенно учитывая наблюдаемую в последнее время регионализацию экономических, социальных и политических процессов. В связи с расширением границ самостоятельности субъектов Российской Федерации1значительно возрастает их роль в регулировании экономических процессов и решении социальных проблем.

Тенденции регионального развития современной России заключаются в расширении круга задач, решаемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, что в условиях высокого уровня дифференциации их социально-экономического развития ведет к существенным различиям в объеме и качестве государственных и муниципальных услуг в различных публично-правовых образованиях. В то же время согласно части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства и других обстоятельств.

Однако существующие условия социально-экономического развития многих субъектов Российской Федерации обусловливают низкий уровень их бюджетной обеспеченности, что в совокупности с несовершенством бюджетного и налогового законодательства препятствует эффективному решению задач, стоящих перед региональными органами государственной власти. При этом сложившаяся в Российской Федерации нормативно-правовая и методическая база не позволяет в полной мере обеспечить решение проблем сбалансированности бюджетов субъектов федерации в долгосрочном периоде.

Одним из главных недостатков сложившегося механизма обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации является 1 В т.ч. политической: принят Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающий, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается непосредственно гражданами из числа кандидатов, поддержанных главами и депутатами муниципальных образований. отсутствие методологической основы для выбора эффективных методов и инструментов управления бюджетным дефицитом, критериев объективной оценки состояния бюджетов субъектов федерации и оценки качества их сбалансированности.

В этой связи вопросы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе установления оптимального соотношения между доходами и расходами бюджетов субъектов Российской Федерации, покрытия их дефицита, в настоящее время являются весьма актуальными.

Степень разработанности проблемы. Проблемы обеспечения сбалансированности бюджетов в течение длительного периода времени являются предметом научных исследований. Методологические аспекты проблемы сбалансированности бюджетов рассматривались в работах зарубежных (Дж. М. Кейнс, Р.У. Рефьюз, П. Самуэльсон, А. Смит, Дж.Ю. Стиглиц, М. Фридмен, X. Циммерман и др.) и отечественных (СЮ. Витте, В.Н. Коковцов, Г.В. Курляндская, И.В. Подпорина, Г.Б. Поляк, Л.И. Пронина, В.Б. Христенко и др.) экономистов.

Исследованию отдельных аспектов сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации посвящены труды таких отечественных ученых и практиков, как О.Г. Бежаев, A.M. Годин, В.П. Горегляд, О.А. Гришанова, Е.Т. Гурвич, А.Г. Игудин, В.В. Климанов, A.M. Лавров, И.В. Подпорина, В.М. Родионова, М.В. Романовский, А.Г. Силуанов, Р.Г. Сомоев и др. Следует отметить, что в работах указанных авторов основное внимание уделено вопросам бюджетного федерализма и межбюджетным отношениям. Вместе с тем теоретические и практические проблемы сбалансированности бюджетов выходят за рамки вопросов межбюджетных отношений и требуют более детального исследования с учетом требований эффективного и ответственного управления общественными финансами и дифференциации уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

В современных условиях существует необходимость разработки научно-обоснованных моделей обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации, основанных на рациональном управлении доходами и расходами бюджетов субъектов федерации при одновременном четком определении ответственности региональных органов государственной власти в рамках бюджетного процесса. Особого внимания заслуживают вопросы определения понятия качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и подходов к его оценке, которые слабо разработаны и поэтому практически не применяются, что снижает устойчивость бюджетной системы страны.

Необходимость проведения системного исследования вопросов обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, направленного на разработку современных моделей и алгоритмов обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, определяет постановку его цели и задач.

Цель диссертации состоит в развитии методологии обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации, что имеет существенное значение для развития теории управления бюджетом и повышения эффективности межбюджетных отношений.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи: разработать методологические подходы к обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов федерации в условиях макроэкономической нестабильности и высокой степени зависимости субъектов федерации от федеральной бюджетно-налоговой политики; разработать модели обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации с определением методов и алгоритмов их реализации в рамках ответственной бюджетной политики; сформулировать концептуальные подходы к определению понятия «качество сбалансированности бюджетов субъектов федерации» и методику оценки качества сбалансированности региональных бюджетов; - разработать комплекс мер по повышению качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и совершенствованию системы оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации.

Объектом исследования являются бюджеты субъектов федерации.

Предметом исследования являются теоретические и организационно-правовые аспекты сбалансированности бюджетов субъектов федерации.

Методологические и теоретические основы исследования. Методология диссертационной работы основана на принципах диалектического подхода, общих методах научного познания: методах эмпирического исследования (сравнение, сбор и изучение данных), статистического исследования, синтеза теоретического и практического материала, принципах формальной логики. При обработке и систематизации информации применялись методы группировок, классификации, системный подход. Анализ фактического материала представлен в виде диаграмм, таблиц, графиков.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых в области государственных финансов, организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, управления бюджетами субъектов Российской Федерации. В работе использовались нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующие организацию бюджетных отношений, управление бюджетами субъектов Российской Федерации, материалы научных конференций и семинаров, а также публикации в периодических изданиях и материалы, размещенные в сети Интернет.

Информационно-статистическую базу диссертации составили данные Федеральной службы государственной статистики, Федерального казначейства, материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, финансовых органов субъектов Российской Федерации. 2 В российской практике к финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета можно отнести межбюджетные трансферты (за исключением субвенций) и бюджетные кредиты.

Диссертация выполнена в соответствии с пунктами 2.7 и 2.8 Паспорта специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» (экономические науки).

Научная новизна исследования заключается в совершенствовании методологии обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации. Новыми являются следующие научные результаты:

Разработаны модели обеспечения сбалансированности для бюджетов субъектов федерации с первичным дефицитом и профицитом, предложены и проранжированы меры по устранению несбалансированности в зависимости от ее продолжительности (однократная, постоянная), включающие предложения по управлению доходами и расходами региональных бюджетов, проведению долговой политики, использованию бюджетных резервов и предоставлению межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней. Это позволило разработать алгоритм действий для органов государственной власти субъектов федерации при составлении и исполнении региональных бюджетов с целью повышения обоснованности и эффективности мероприятий по обеспечению сбалансированности бюджетов.

Обоснованы концептуальные подходы к выбору методов обеспечения сбалансированности регионального бюджета на основе разработанной классификации видов дефицита бюджета субъекта федерации в зависимости от причин его возникновения.

Дано определение понятия «ответственная бюджетная политика субъектов федерации» и выделены факторы, обеспечивающие ее проведение, в состав которых включены факторы, связанные с соблюдением финансово-бюджетных ограничений, разработкой и реализацией региональной финансовой политики, а также обусловленные качеством бюджетного планирования, особенностями исполнения расходных обязательств субъектов федерации, формированием бюджетных резервов.

Определены содержание понятия «качество сбалансированности бюджетов субъектов федерации» и параметры для ее оценки, позволяющие: (а) прогнозировать возможные трудности с финансовым обеспечением расходных обязательств субъектов федерации и принимать необходимые меры для их предотвращения; (б) уточнить механизм предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов федерации из федерального бюджета.

5) Предложена система коэффициентов для оценки качества сбалансированности бюджетов субъектов федерации, которая объективно отражает состояние бюджета субъекта федерации с учетом возможных изменений экономической ситуации, условий заимствований, направлений проводимой федеральными органами государственной власти бюджетной политики и межбюджетных отношений. Данная система показателей может быть использована в качестве комплексного индикатора состояния бюджета субъекта федерации, в том числе при принятии управленческих решений федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что основные выводы и положения диссертации развивают методологические основы управления бюджетами субъектов федерации, определяют современные подходы к формированию механизма и выбору методов обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, проведению мониторинга качества сбалансированности этих бюджетов на основании разработанной системы коэффициентов.

Практическая значимость исследования заключается в том, что разработанные в диссертации теоретические модели, практические рекомендации, методики, алгоритмы, предложения по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты направлены на повышение качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и могут быть использованы как органами государственной власти субъектов Российской Федерации, так и федеральными органами государственной власти при уточнении организационно-правовых основ и процедур управления региональными бюджетами, совершенствовании межбюджетных отношений. Наиболее значимыми авторскими разработками являются: - методические рекомендации по оценке качества сбалансированности бюджетов субъектов федерации на основе разработанной системы параметров и показателей оценки состояния региональных бюджетов, которые могут использоваться при принятии управленческих решений в рамках бюджетного процесса как на федеральном, так и региональном уровнях; - система мониторинга качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, представляющая собой комплексную систему нормативно регламентированных непрерывных наблюдений за показателями бюджетов субъектов Российской Федерации (как на стадии проекта, так и при исполнении утвержденного бюджета), их оценки, анализа и прогнозирования изменений с целью выявления тенденций и принятия на этой основе решений по повышению качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках бюджетного процесса; алгоритмы действий по реализации моделей обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях первичного профицита и дефицита.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения и результаты исследования обсуждались и получили одобрение на I Международной заочной научно-практической конференции «Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире» (г. Краснодар, Автономная некоммерческая организация «Центр социально-политических исследований «Премьер», 27 января 2011 г.); Международной заочной научно-практической конференции «Использование финансов для развития инновационной экономики» (г. Ижевск, Удмуртский государственный университет, 26-29 октября 2011 г.); научно-практическом семинаре «Управление государственными и муниципальными финансами: проблемы теории и практики» (г. Москва, Финуниверситет, 19 апреля 2012 г.).

Диссертация выполнена в рамках научных исследований, проводимых ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по проекту: «Обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации» (заказчик - Аппарат Правительства Российской Федерации).

В практической деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации при проведении оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подготовке аналитических материалов используются результаты мониторинга качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, проводимого по разработанной в диссертации методике. В систему оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации включены предложенные в диссертации коэффициенты для оценки качества сбалансированности бюджетов субъектов федерации, что позволило повысить объективность оценки состояния бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом возможных изменений экономической ситуации, целей и задач государственной финансовой политики.

Материалы диссертации используются кафедрой «Финансы» ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин: «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетное устройство и бюджетный процесс».

Публикации. По теме диссертации опубликованы пять работ общим объемом 3,35 п.л. (весь объем авторский), в том числе две статьи авторским объемом 1,5 п.л. опубликованы в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России.

Структура и объем работы обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 133 источников и 3 приложений. Основной текст диссертации изложен на 182 страницах, содержит 21 таблицу и 11 рисунков.

## Концептуальные подходы к оценке качества сбалансированности бюджетов субъектов федерации

Идеальной является ситуация, когда значение данного коэффициента близко к 0, т.к. это означает практически полное отсутствие на данный момент времени рисков возникновения проблем с обеспечением сбалансированности бюджета субъекта федерации, обусловленных его долговыми обязательствами.

Для расчета коэффициентов долговой нагрузки объем государственного долга субъекта федерации целесообразно учитывать по состоянию на конец финансового года, а среднегодовую ставку рефинансирования центрального банка страны определять как частное от деления суммы, полученной в результате сложения величин ставок рефинансирования, действовавших на 1-е число каждого календарного месяца года, на 12.

Расчет и анализ значений коэффициентов общей, базовой и собственной сбалансированности, а также долговой нагрузки в разрезе субъектов федерации повышает степень объективности оценки состояния региональных бюджетов, способствует выявлению факторов, влияющих на сбалансированность и динамику основных параметров бюджета субъекта федерации.

С целью адекватного учета результирующего влияния долговой нагрузки на итоговую сбалансированность бюджета применен понижающий поправочный коэффициент. Это обусловлено, во-первых, тем, что долговая нагрузка частично учитывается при расчете коэффициента собственной сбалансированности бюджета субъекта федерации, так как в состав расходов включаются текущие расходы на обслуживание государственного долга. Во-вторых, следует отметить, что даже при высоком уровне долговой нагрузки бюджет может быть сбалансирован за счет безвозмездных поступлений и сокращения расходов. Вместе с тем, с учетом особенностей бюджетной системы конкретной страны и законодательно установленных ограничений предельного значения государственного долга, а также в зависимости от целей проведения оценки качества сбалансированности бюджетов субъектов федерации значение поправочного коэффициента при расчете интегрального коэффициента сбалансированности бюджета субъекта федерации может быть уточнено. Например, если результаты такой оценки используются федеральными органами государственной власти в целях мониторинга состояния бюджетов субъектов федерации, имеет смысл увеличить значение поправочного коэффициента, чтобы уделять больше внимания регионам, которые проводят активную долговую политику, и при необходимости предотвратить возможные негативные последствия в случае, если такая долговая политика недостаточно рациональна и обоснована.

Кроме того, если в будущем ожидается повышение процентных ставок на рынке заимствований, либо сокращение объема бюджетных кредитов, предоставляемых субъектам федерации по ставке ниже рыночной (а иногда и без взимания платы за их пользование), также целесообразно увеличить значение поправочного коэффициента, поскольку в такой ситуации риски, связанные с долговой нагрузкой на бюджет, многократно возрастают.

Интегральный коэффициент, рассчитываемый на основании коэффициента собственной сбалансированности бюджета субъекта федерации и коэффициента долговой нагрузки, позволяет одновременно оценить текущее качество сбалансированности бюджета субъекта федерации с учетом будущих рисков изменения экономической ситуации, системы межбюджетных отношений, условий заимствований и бюджетной политики, проводимой федеральными органами государственной власти. Данный показатель может быть использован в качестве комплексного индикатора состояния бюджета субъекта федерации, в том числе при принятии управленческих решений органами государственной власти.

Также при необходимости он может использоваться федеральными органами государственной власти в рамках методик распределения и предоставления межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, что позволит увязать объем и порядок выделения финансовой помощи субъектам федерации с причинами, обусловившими необходимость ее предоставления. Например, при выделении из федерального бюджета финансовой помощи региону, несбалансированность бюджета которого обусловлена высоким уровнем расходов на обслуживание государственного долга и выплат, связанных с его погашением, в рамках заключаемых соглашений целесообразно установить обязательство субъекта федерации по снижению долговой нагрузки на региональный бюджет и отказу или существенному сокращению новых заимствований. В случае, если данные условия со стороны субъекта федерации не будут выполнены, перечисление финансовой помощи из федерального бюджета должно быть приостановлено.

Разработанная система показателей позволяет: 1) формализовать понятия сбалансированности бюджета как его состояния и качества сбалансированности; 2) осуществлять мониторинг и анализ качества сбалансированности бюджетов субъектов федерации, результаты которых могут использоваться при принятии управленческих решений в рамках бюджетного процесса как на федеральном, так и региональном уровнях.

## Методы обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации

Вопросы выбора методов обеспечения сбалансированности бюджетов публично-правовых образований, в том числе субъектов федерации, традиционно являются предметом острых дискуссий для научного сообщества практически любой страны. Методы достижения сбалансированности бюджета отвечают на вопрос: как, каким способом реализуется задача обеспечения равновесия его расходов и источников их финансирования. Для понимания методов обеспечения сбалансированности бюджета важно подчеркнуть, что метод - это возможный способ фактической деятельности. Понятие «метод» должно обязательно включать момент альтернативности, предполагая возможность выбора способа действии .

С целью обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов федерации можно использовать следующие методы: 1. оптимизация управления доходами и расходами регионального бюджета; 2. построение эффективной системы межбюджетных отношений; 3. проведение эффективной политики заимствований и управления государственным долгом субъекта федерации (использование долговых инструментов); 4. формирование и использование бюджетных резервов. Первый метод - оптимизация управления доходами и расходами регионального бюджета. В случае обеспечения сбалансированности бюджета в условиях нехватки финансовых ресурсов данный метод является предпочтительным, так как лучше заранее устранить причину появления дефицита, чем потом искать средства по борьбе с ним. При этом надо иметь в виду, что в данном случае под дефицитом понимается такая его форма, которая отражает кризис экономики и не связана ни с циклическими колебаниями, ни с сознательным увеличением расходов в рамках проводимой финансовой политики. К направленным на увеличение доходов мерам, используемым в целях обеспечения сбалансированности региональных бюджетов, можно отнести: 1. выявление и мобилизацию резервов роста доходов бюджетов субъектов федерации (как налоговых, так и неналоговых); 2. формирование эффективного механизма разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней, адекватного разграничению расходных полномочий между публично-правовыми образованиями; 3. укрепление доходного потенциала субъектов федерации.

Рост доходов бюджетов субъектов федерации напрямую связан или с поиском новых источников налогообложения, или с расширением налогооблагаемой базы. Понятно, что данные меры не являются популярными . Если увеличиваются налоговые сборы с предприятий, это может привести к сокращению выпуска продукции, снижению налогооблагаемой базы и еще большему росту бюджетного дефицита и государственного долга. Кроме того, правительство, аккумулируя необходимые ему суммы путем увеличения налогов, может столкнуться с разного рода политическими осложнениями.

Аналогичная позиция и у отечественных теоретиков. Так, по мнению А.Ю. Казака налоговые инструменты, в частности, не играют и не должны играть существенной роли в деятельности правительств по покрытию дефицита бюджета24. Объясняется это тем, что повышение налогов приводит к росту цен, сокращению объемов производства, снижению деловой активности, сокрытию налогов и т.д. Все это, в конечном счете, приведет к снижению поступлений в бюджеты бюджетной системы государства, а это означает дальнейшее увеличение дефицита бюджетов.

Увеличение доходов может происходить за счет выявления новых источников поступлений или расширения уже действующей базы доходов . При этом нецелесообразно и непопулярно усиливать налоговое бремя, поскольку таким образом снижаются стимулы к труду, а значит сокращается материальная база налоговых поступлений в бюджет. Только рост экономической активности и доходов предприятий и населения создает условия для увеличения массы денежных поступлений в бюджет.

Таким образом, позиция многих экономистов по поводу увеличения доходов бюджета за счет роста налогового бремени в большей степени негативная. В этой связи полагаем, что субъектам федерации при принятии решений об увеличении налогов - как минимум в среднесрочном периоде -следует обеспечить направление дополнительных поступлений в бюджет на развитие тех сфер, которые обеспечивают устойчивый рост налогооблагаемой базы.

Налоговые доходы за бюджетами субъектов федерации могут закрепляться на постоянной основе с использованием различных схем, среди которых наиболее распространенными в мировой практике являются: - разделение видов налогов между уровнями государственной власти и местного самоуправления; - квотирование налогов (квотированию может подлежать ставка налога или объем налоговых поступлений); - установление региональных надбавок к федеральным налогам. Разделение налогов между уровнями государственной власти и местного самоуправления основано на законодательном определении органа государственной власти и органа местного самоуправления, в чьей компетенции находится введение данного налога, установление порядка его исчисления и взимания, и предполагает закрепление за определенным уровнем власти полномочий по определению и регулированию элементов налогов, в том числе объекта налогообложения и ставки по налогу.

Например, субъекты Российской Федерации наделены такими правами в отношении региональных налогов, которыми в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации являются транспортный налог, налог на имущество организаций и налог на игорный бизнес. Кроме того, в рамках реализации антикризисных мер Правительства Российской Федерации в 2008 году в Налоговый кодекс Российской Федерации были внесены изменения, создавшие прецедент по наделению органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по управлению налогом, не являющимся региональным. Так, согласно статье 346.20 Налогового кодекса Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены дифференцированные налоговые ставки по упрощенной системе налогообложения в пределах от 5 до 15% в зависимости от категорий налогоплательщиков в случае, если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов.

Среди основных преимуществ квотирования налогов можно выделить использование единой методики исчисления и механизма взимания налогов на всей территории страны. Так, при закреплении за бюджетами субъектов

Российской Федерации большинства налогов (например, некоторых акцизов, налога на добычу полезных ископаемых, налога на доходы физических лиц и др.) применяется квотирование объема налоговых поступлений в соответствии с нормативами, установленными в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Достаточно распространенной в мировой практике схемой разграничения налоговых доходов является квотирование ставки налога, которое также применяется и в Российской Федерации по налогу на прибыль организаций.

В разных странах, например в Канаде, субъекты федерации могут устанавливать надбавки к налоговым ставкам некоторых федеральных налогов: подоходному налогу с физических лиц, налогу с корпораций, налогу на товары и услуги. Право на установление территориальных надбавок к налоговым ставкам, установленным на общегосударственном уровне, имеется даже в отдельных унитарных государствах, например, во Франции по местным налогам . Однако в России, как и в некоторых других странах, например в ФРГ, такой способ разграничения налогов не используется в связи с ограничением прав региональных органов государственной власти в области налогообложения.

## Анализ механизма обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации

Задачей любого государства является сглаживание значительных различий в уровне социально-экономического развития составляющих его регионов, особенно в сложноустроенных государствах с большими размерами территорий, к числу которых относится и Россия. Российская Федерация отличается исторически и географически обусловленной неоднородностью экономического пространства, значительными различиями в уровне бюджетной обеспеченности публично-правовых образований. При этом дифференциация в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации чрезвычайно высока (см. табл. 2.3), в связи с чем регионам со слабой доходной базой все сложнее обеспечивать исполнение расходных обязательств и сбалансированность своих бюджетов без помощи федерации. Кроме того, мировой экономический кризис показал необходимость учета влияния конъюнктурных рисков на сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации.

Сложившаяся ситуация не позволяет в полном объеме реализовать принцип самостоятельности бюджетов, который в том числе означает право и обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно обеспечивать сбалансированность региональных бюджетов45.

Действующая система межбюджетных отношений ориентирована на поддержание сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации, прежде всего, в краткосрочном периоде. Проблемы, связанные с обеспечением сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, решаются в основном за счет роста количества и объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета.

Так, если по результатам исполнения федерального бюджета в 2006 году объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации составил 584,6 млрд. руб., то в 2008 году он достиг уже 979,4 млрд. руб., а в 2009 году - 1480,3 млрд. руб. В 2010 году объем таких межбюджетных трансфертов из федерального бюджета несколько снизился по сравнению с 2009 годом и составил 1378,3 млрд. руб. Это объясняется завершением реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. Однако в 2011 году объем предоставленных регионам межбюджетных трансфертов существенно увеличился и составил 1 644,5 млрд. руб.

В 2010 году межбюджетные трансферты из федерального бюджета составили 21% от общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а по итогам исполнения за 2011 год - 21,5%. .

В формировании доходов бюджетов субъектов Российской Федерации большую роль играют дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты, а в составе источников финансирования дефицита региональных бюджетов - бюджетные кредиты из федерального бюджета, поэтому к важным нормативным правовым актам, влияющим на сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации, относятся федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» утверждена методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Учитывая, что в бюджетах многих регионов дотации из федерального бюджета составляют значительную долю доходов, очевидна важность четкой нормативной регламентации порядка их распределения с точки зрения обеспечения сбалансированности региональных бюджетов.

Распределение дотаций происходит на формализованной основе исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, который определяется как частное от деления индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов.

В последние годы при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета акцент сместился с дотаций в пользу предоставления целевых межбюджетных трансфертов в виде субсидий. В этой связи было принято постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 392, утвердившее Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (далее - Правила № 392).

В соответствии со статьей 6 Правил № 392 установлены требования к правилам предоставления субсидий. В соответствии с пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 392 федеральным органам исполнительной власти - государственным заказчикам (государственным заказчикам-координаторам) федеральных целевых программ, предусматривающих предоставление субсидий, необходимо было внести до 20 июля 2008 г. в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов о внесении в федеральные целевые программы изменений, касающихся приведения этих программ в соответствие с Правилами № 392. Однако до сих пор большинство правил предоставления и распределения субсидий в рамках федеральных целевых программ не приведены в соответствие с Правилами № 392.

Так, например, Правила распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование мероприятий, предусмотренных Федеральной целевой программой «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» вопреки подходам, определенным в Правилах № 392, не содержат методики расчета уровня софинансирования за счет средств федерального бюджета расходного обязательства в отношении каждого субъекта Российской Федерации.

Данная ситуация приводит к тому, что финансовая нагрузка, связанная с софинансированием мероприятий в рамках федеральных целевых программ, распределяется между субъектами Российской Федерации неравномерно, без учета их бюджетной обеспеченности, что в конечном итоге затрудняет достижение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации с более низким уровнем бюджетной обеспеченности.

## Направления повышения эффективности управления бюджетами субъектов Российской Федерации

Для эффективного управления бюджетами субъектов Российской Федерации, в том числе при выделении межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов из федерального бюджета, федеральным и региональным органам государственной власти следует проводить мониторинг качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации с целью принятия своевременных мер по его повышению.

При этом систему мониторинга качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации следует рассматривать как систему управления, включающую в себя управляемую и управляющую подсистемы (см. рис. 3.3).

Мониторинг качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации - комплексная система нормативно регламентированных непрерывных наблюдений за показателями бюджетов субъектов Российской Федерации (как на стадии проекта, так и при исполнении утвержденного бюджета), их оценки, анализа и прогнозирования изменений с целью выявления тенденций и принятия на этой основе решений по повышению качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках бюджетного процесса.

При этом проведение мониторинга качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на федеральном и региональном уровне должно существенно отличаться по целям мониторинга и объему информации. Сбор информации и анализ агрегированных данных о состоянии бюджетов субъектов Российской Федерации на основании рассчитываемых коэффициентов качества сбалансированности должен в обязательном порядке предшествовать принятию решений о выделении финансовой помощи регионам из федерального бюджета.

На региональном уровне сначала принимаются решения в рамках бюджетного процесса, а затем уже на основании анализа данных о бюджете субъекта Российской Федерации должно происходить принятие новых решений по осуществлению мер, направленных на повышение качества сбалансированности регионального бюджета. Полагаем, что внедрение системы мониторинга качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации позволит повысить эффективность бюджетной политики как на уровне регионов, так и на федеральном уровне. Поэтому в целях внедрения системы мониторинга качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджетный процесс целесообразно: 1) в Бюджетном кодексе Российской Федерации в статье 6 дать определение понятия «качество сбалансированности бюджета» и в статье 33 предусмотреть проведение мониторинга качества сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации как инструмента реализации принципа сбалансированности бюджета; 2) принять подзаконные нормативные акты, определяющие: органы, ответственные за проведение мониторинга качества сбалансированности бюджета, их полномочия, порядок проведения мониторинга; - методику оценки качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, включая порядок расчета соответствующих коэффициентов, отражающих его уровень (на региональном уровне данный порядок может быть взят за основу и при необходимости дополнен); 3) при составлении проекта регионального бюджета и его исполнении органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны исходить из необходимости повышения качества его сбалансированности, поэтому статьи 169, 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует дополнить положениями, регламентирующими порядок использования результатов мониторинга качества сбалансированности бюджетов в бюджетном процессе; 4) осуществлять предоставление межбюджетных трансфертов (кроме субвенций) и бюджетных кредитов из федерального бюджета регионам только при условии установления целевых показателей качества сбалансированности бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации, а достижение (недостижение) целевых индикаторов должно учитываться в дальнейшем при проведении политики в сфере межбюджетных отношений. Данные положения должны быть закреплены в статьях 93.2 и 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также в подзаконных нормативных актах, регулирующих порядок предоставления отдельных видов межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов; 5) информация о целевых (плановых) значениях показателей качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и их фактическом исполнении в предыдущие три отчетных финансовых года должна представляться в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в составе документов и материалов одновременно с проектом регионального бюджета; 6) показатели качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (в т.ч. темпы роста значений соответствующих коэффициентов) должны быть включены в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825; 7) значения показателей качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации должны быть представлены в открытом доступе в целях обеспечения возможности осуществления общественного контроля за проведением региональной бюджетной политики, что целесообразно отразить в статье 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации.