Ерошкина Лариса Александровна. Эволюция и совершенствование форм федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Ерошкина Лариса Александровна; [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т].- Волгоград, 2008.- 224 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/421

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации 12

1.1 Сущность бюджетного федерализма и межбюджетных отношений 12

1.2. Эволюция межбюджетных отношений и форм межбюджетных трансфертов в Российской Федерации 31

1.3. Анализ современных тенденций развития отношений между федеральным и региональными бюджетами 53

Глава 2. Федеральные межбюджетные трансферты как инструмент обеспечения финансовой стабильности и реализации государственной политики 68

2.1. Анализ распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета другим уровням бюджетной системы 68

2.2. Формы федеральных межбгоджетных трансфертов в Российской Федерации и предложения по их совершенствованию 87

Глава 3. Методика распределения федеральных выравнивающих межбюджетных трансфертов в Российской Федерации и ее совершенствование 111

3.1. Методологические основы измерения налогового (фискального) потенциала регионов и уровня бюджетных расходов 111

3.2. Анализ методики распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации 139

3.3. Предложения по совершенствованию методики распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации 154

Заключение 175

Список литературы 182

Приложения 202

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**В широком спектре проблем, связанных со становлением федерализма в Российской Федерации, наиболее актуальными были и остаются вопросы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений. За последнее десятилетие в Российской Федерации произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе принципов бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

К настоящему моменту создана законодательная база, регулирующая распределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, разграничение расходных полномочий, формирование и распределение межбюджетных трансфертов. Проводимая реформа бюджетного процесса направлена на создание условий для максимально эффективного управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Одним из основных направлений повышения эффективности управления общественными финансами является создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты и улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами. Именно систему межбюджетных отношений можно рассматривать в качестве одного из инструментов для решения указанных задач.

Складывающийся в Российской Федерации бюджетный федерализм требует осмысления накопленного опыта распределения средств из федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности регионов России. Произошедшие в стране изменения в области межбюджетных отношений должны найти отражение в методологии и методах распределения финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

Актуальность дальнейшего исследования межбюджетных трансфертов в Российской Федерации определяется увеличением количества форм и объемов финансовой помощи из федерального бюджета и как следствие усложнением порядка их предоставления и согласования между собой.

**Степень разработанности проблемы.**Исследованию проблем межбюджетных отношений, развития бюджетного федерализма в России и влиянию их на экономическое положение субъектов Российской Федерации посвящены работы М. Афанасьева, А. Бирюкова, О. Богачевой, Л. Дорждесва, Д. Завьялова, Л. Ивановского, А. Игудина, О. Кирилловой, В. Климанова, Ю. Крохиной, А. Лаврова, Б. Лавровского, В. Лсксина, Т. Мамсурова, Т. Марченко, А. Панскова, М. Придачука, В. Онищенко, Л. Перекрестовой, В. Родионовой, С. Сазонова, А. Силуанова, Р. Сомоева,

B. Христенко, С. Хурсевича, Ю. Швецова, В. Шуба, Л. Якобсон, а также  
зарубежных исследователей - Е. Ахмада, Г.Смита, Дж. Крейга, П. Киркоу,  
Р.Бола, Я. Корнай, Э. Маски на, Ж. Ролана и других.

Значительные исследования проблем межбюджетных отношений были проведены учеными Института экономики переходного периода, в частности

C. Баткибековым, П. Кадочниковым, О. Луговым, А. Мамедовым,  
В. Назаровым, С. Сипельниковым-Мурылевым, И. Труниным и другими.  
Ими были построены математические модели зависимости налогового  
потенциала от основных макроэкономических показателей (ВРП, объемы  
производства отраслей региона). Результатом их работы явилась методика  
распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов  
Российской Федерации на 2000 год, где впервые в качестве одного из  
показателей были использованы валовые налоговые доходы региона,  
учитывающие его налоговый потенциал.

Анализ изученных работ и российского законодательства показывает, что пока в России не сложилась целостная теория межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, его сущностного содержания. В законодательстве, среди отечественных ученых и практиков нет однозначного толкования категории «бюджетный федерализм». Большинство

научных публикаций сводится к описанию действующей практики реализации бюджетного федерализма за рубежом и постановке вопросов о необходимости совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Многие исследования посвящены проблемам распределения межбюджетных трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, но отсутствуют комплексные разработки, в частности касающиеся распределения финансовой помощи из других федеральных фондов. Недостаточность комплексных исследований различных форм межбюджетных ірансфертов предопределила актуальность настоящего исследования, его цель и задачи.

**Целью диссертационного исследования**является исследование эволюции, анализ современного состояния и совершенствование форм межбюджетиых трансфертов в Российской Федерации в условиях бюджетного федерализма.

Поставленная цель предопределила решение следующих задач:

1. Исследовать сущность бюджетного федерализма и межбюджетных отношений с целью обоснования процессов, происходящих при распределении трансфертов из федерального бюджета.
2. Проанализировать изменения форм федеральных межбюджетных трансфертов для определения характера этих изменений, выделения этапов развития межбюджетных отношении в части межбюджетных трансфертов.
3. Выявить основные тенденции современного этапа развития отношений между федеральным бюджетом и региональными бюджетами.
4. Исследовать формы федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации для выявления недостатков методологического и методического характера.
5. Предложить направления совершенствования форм федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации.

**Объектом исследования**стали межбюджетные отношения в Российской Федерации в части предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

**Предмет исследования**составили методология межбюджетного выравнивания и методика распределения федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации.

**Теоретическая и методологическая база исследования.**Диссертация базируется на научных трудах и публикациях ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, его правового, организационного, методологического и методического обеспечения. Методологической базой исследования явились общенаучные методы познания, системный анализ и синтез, аналогия, структурный, сравнительный, экономико-статистический и другие методы анализа.

**Законодательную и нормативную правовую базу**исследования составили Бюджетный кодекс Российской Федерации; законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации по вопросам бюджета и межбюджетиых отношений; постановления Правительства Российской Федерации, определяющие методику, правила предоставления субъектам Российской Федерации и распределения мелсду ними межбюджетных трансфертов из специально созданных для этих целей федеральных фондов.

**Информационно-эмпирическая база**исследования представлена статистическими и аналитическими материалами Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики; научными разработками российских и зарубежных ученых, опубликованными в научной литературе и периодической печати; материалами научно-практических конференций; информационными ресурсами, размещенными в сети Интернет.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.**

**1.**Формы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации с начала бюджетной реформы прошли эволюционный путь развития, который можно разделить на пять этапов. Эволюционность развития выражается главным образом в постепенном увеличении форм межбюджетных

трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, и преемственности показателей их распределения за счет изменения методики расчета показателей без изменения общей методологии расчета.

2. Федеральные межбюджетные трансферты можно разделить по  
выполняемым целям и достижению стимулирующего эффекта  
межбюджетных отношений на несколько видов:

- необусловленная финансовая помощь (дотации), выполняющая  
функцию восполнения недостающих финансовых ресурсов

консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;

-обусловленная финансовая помощь (субсидии), выполняющая функцию поддержки реализации приоритетных расходных обязательств субъектов Российской Федерации;

-субвенции, выполняющие функцию финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий публичных образований, переданных для осуществления другим публичным образованиям.

3. Достижению основной цели распределения дотаций из Федерального  
фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (обеспечить  
всем регионам сравнительно одинаковую возможность по предоставлению  
бюджетных услуг) препятствуют попытки достичь целей, первоначально не  
присущих данному фонду: повысить финансовую дисциплину региональных  
властей, избежать резких колебаний в уровне дотаций, стимулировать  
региональные власти к самостоятельному наращиванию налогового  
потенциала. При всей важности этих дополнительных целей попытка решить  
их все вместе с помощью одного финансового инструмента приводит к тому,  
что ни одна из перечисленных целей не достигнута, а процедура  
распределения дотаций становится более сложной и менее прозрачной.  
Следовательно, для соответствия исходному предназначению, сохранения  
общей методологии и повышения эффективности распределения дотаций из  
Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской  
Федерации необходимо исключить из методики его распределения

компенсационный механизм, сглаживающий резкие колебания размера выделяемых дотаций относительно уровня предыдущего года и стимулирующий регионы, достигшие за трехлетний период темпов роста доходных поступлений выше среднероссийских и имеющие удельный вес кредиторской задолженности в доходах ниже среднего по России.

1. Отдельные узконаправленные субсидии из федерального бюджета необходимо консолидировать в одну (блочный трансферт) с целью стимулирования регионов на осуществление программ модернизации соответствующих отраслей в целом. Блочный трансферт - это консолидированная субсидия на финансирование конкретной отрасли, которая не имеет жестких условий расходования получаемых средств (федеральный уровень власти устанавливает формулу распределения и условия расходования средств по каждому направлению финансирования, а региональный уровень власти самостоятельно выбирает пропорции использования выделенных средств по каждому направлению, включенному в субсидию). Методика выделения блочных трансфертов должна учитывать бюджетную обеспеченность регионов по сравнению с самым обеспеченным регионом. Это позволит расширить самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в использовании получаемых средств с учетом региональных особенностей и одновременно осуществлять стимулирование модернизации социальных отраслей в целом, а не отдельных направлений деятельности.
2. Для повышения эффективности реформирования и управления региональными и муниципальными финансами следует внедрить систему ежегодной рейтинговой оценки субъектов Российской Федерации с последующим финансовым поощрением наиболее успешных регионов. Рейтинговая оценка должна включать следующие направления реформирования региональных и муниципальных финансов: предоставление государственных услуг юридическим и физическим лицам; внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат; межбюджетные отношения и качество управления муниципальными

финансами; повышение качества финансового менеджмента в бюджетной сфере. В дальнейшем прямое стимулирование реформ на региональном и местном уровне за счет средств федерального бюджета должно смениться формированием общих правил, поддерживающих данные реформы. В такой институциональной среде лучшая практика проведения реформ будет распространяться среди регионов и муниципалитетов со схожими социально-экономическими условиями.

1. При определении индекса налогового потенциала в методике распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации целесообразно рассчитывать налоговый потенциал по «прочим налогам» пропорционально потенциалу налога на доходы физических лиц, так как он более равномерно распределен между регионами Российской Федерации, чем используемая в формуле распределения сумма четырех налогов (налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций и налоги на совокупный доход). Кроме того, для устранения разногласий между федеральным и региональными уровнями власти по поводу прогноза величины поступлений доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по отдельным видам налогов на очередной финансовый год необходимо использовать в формуле расчета налогового потенциала не прогнозные данные о поступлении доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, а фактические данные за последний отчетный период.
2. При распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации индекс бюджетных расходов не корректируется на коэффициенты, характеризующие уровень благосостояния населения, его способность потреблять бюджетные услуги, предоставляемые ему на возмездной основе, или замещать их потребление покупкой аналогичных услуг в частной сфере. Необходимо дополнительно включить в методику расчета индекса бюджетных расходов показатели, характеризующие уровень достатка основного потребителя бюджетных услуг, а именно: доля населения с денежными доходами ниже прожиточного

минимума и доля расходов на покупку продуктов питания в структуре потребительских расходов.

**Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:**

1. Обоснована эволюционность развития форм и методов предоставления межбюджетных трансфертов в Российской Федерации, выражающаяся в преемственности показателей их распределения (изменении методики распределения с сохранением общей методологии).
2. Структурированы формы межбюджетных трансфертов по выполняемым целям и достижению стимулирующего эффекта межбюджетпых отношений: необусловленная финансовая помощь (дотации), обусловленная финансовая помощь (субсидии), субвенции.
3. Аргументирована целесообразность исключения компенсационного механизма из методики распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации как нарушающего общую методологию предоставления выравнивающих межбюджетных трансфертов.

4. Дано определение блочного трансферта (консолидированная  
субсидия на финансирование конкретной отрасли с вариативными условиями  
расходования получаемых средств) и обоснована целесообразность замены  
большей части узкоспециализированных субсидий блочными трансфертами  
по отраслевой направленности (здравоохранение, физкультура и спорт,  
образование, ЖКХ, сельское хозяйство, социальная помощь) с определением  
общих условий расходования предоставляемых средств.

5. Предложено применение ежегодной рейтинговой оценки субъектов  
Российской Федерации с последующим финансовым поощрением наиболее  
успешных регионов и конкретизированы направления этой оценки:  
предоставление государственных услуг юридическим и физическим лицам;  
внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат;  
межбюджетные отношения и качество управления муниципальными  
финансами; повышение качества финансового менеджмента в бюджетной  
сфере.

6. Усовершенствована методика распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации за счет корректировки формул расчета индекса бюджетных расходов и индекса налогового потенциала.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.**Теоретические выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, расширяют и развивают научное представление о сущности межбюджетных отношений, об их эволюции в Российской Федерации. Сформулированные в диссертации теоретические положения могут послужить для дальнейших разработок в области совершенствования межбюджетных отношений и реализации принципов бюджетного федерализма. Практические рекомендации дополняют современные направления повышения эффективности расходов федерального бюджета при распределении федеральных трансфертов субъектам Российской Федерации за счет более совершенной методики предоставления дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также замены узкоспециализированных субсидий блочными трансфертами.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и выводы диссертации обсуждались на международных, всероссийских, региональных научно-практических конференциях в Волгограде, Воронеже, Пензе, Саратове в 2006-2008 гг.

**Публикации.**На основе материалов исследования опубликовано 7 работ общим объемом 34,52 п.л., с авторским вкладом 3,03 п.л., в том числе в изданиях, рекомендованных ВАК.

**Структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы и приложений.

## Сущность бюджетного федерализма и межбюджетных отношений

Переход государства к рыночным отношениям требует создания принципиально повой системы управления экономическими процессами, и, прежде всего процессами взаимодействия между уровнями власти. Одним из главных элементов, через которые могут взаимодействовать субъекты управления, являются межбюджетные отношения.

Межбюджетные отношения — это взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса1. Межбюджетные отношения существуют в любом государстве, имеющем административно-территориальное деление. Но складываться они могут на разных основах (принципах). Принято различать унитарные и федеративные бюджетные системы. Унитарным бюджетным системам соответствует высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных прав нижестоящих органов власти. Федеративные бюджетные системы строятся на прямо противоположных основах. Им присуща высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных интересов. Принципы, на основе которых функционируют федеративные бюджетные системы, называют принципами бюджетного федерализма."

К федеративным государствам, где в разной степени реализуются принципы бюджетного федерализма, относятся: Швейцария, Германия, США, Канада, Российская Федерация, Австрия, Бельгия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Австралия и другие. Для классического федерализма характерен высокий уровень автономии отдельных политико-территориальных образований, и такая автономия - объективная необходимость. Она не противоречит, а наоборот, отвечает задаче обеспечения целостности страны. Не следует рассматривать как отступление от федерализма разную степень автономии субъектов федерации. Например, в Канаде особый статус получила провинция Квебек, а в США привилегии при разграничении налогов между федеральным центром и штатами предусмотрены для Аляски.

Асимметричность федерации не является отступлением от принципов федерализма. Когда такая асимметричность вызвана объективной необходимостью, это обязательное условие для сбалансированности интересов ее субъектов, а значит, и для сохранения единства федеративного государства. Российская Федерация относится к асимметричным федерациям. В ее состав, как определено в Конституции Российской Федерации, входят республики, края, области, автономная область, автономные округа, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург. Согласно Конституции Российской Федерации (статья 5) все субъекты Федерации равны между собой. Принцип равенства прав, однако, не исключает различия в степени соответствия этих прав реально сложившимся историческим, социально-экономическим и политическим условиям для функционирования и развития субъектов Федерации.4

## Анализ распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета другим уровням бюджетной системы

Этот фонд создается и распределяется с целью выравнивания возможностей консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации финансировать закрепленные за ними социально значимые расходы, а таюке создания стимулов для развития собственной налоговой базы и оптимизации бюджетных расходов на региональном и местном уровнях.

Основную долю всех межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, составляют дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. В 2008 г. их доля в общем объеме трансфертов составляет 40,5% и возрастет до 46,7% в 2010 г. Доля субсидий будет снижаться с 34,2% в 2008г. до 26,6%о в 2010 г., а доля субвенций будет возрастать с 17,7% до 21,7% в 2010 г. Будут сокращаться и объемы иных межбюджетных трансфертов.54

Увеличение доли дотаций связано с изменением подходов к формированию основного вида межбюджетных трансфертов — дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые выполняют задачу по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности регионов с целью выполнения обязательства государства по обеспечению предоставления на территории Российской Федерации государственных и муниципальных услуг, относящихся к полномочиям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации - основной канал финансовой помощи региональным властям - вырастут в 2008 г. на 26,2% (по сравнению с 2007 г.) и составят 329 млрд. руб. (0,94% ВВП) (таблицы Г.1, Г.2 приложения Г).

Необходимо отметить, что в 2008-2010 гг. делается попытка преодолеть тенденцию сокращения доли этого фонда в межбюджетных трансфертах. Однако, учитывая то, что в 1999 г. доля этого фонда в межбюджетных трансфертах составляла 73%, а с 1999 г. неравномерность в бюджетной обеспеченности регионов России значительно возросла, предлагаемое увеличение объемов дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации представляется недостаточным (более подробно о новой методике распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации см. в главе 3).

## Методологические основы измерения налогового (фискального) потенциала регионов и уровня бюджетных расходов

Кроме того, точность показателей фискального потенциала, основанных на данных за базовый год, неизбежно будет со временем снижаться, особенно если учесть радикальные перемены, имевшие место в экономике Российской Федерации за период с 1991 г. Исходя из вышесказанного, мы считаем, что показатель собранных когда-то в прошлом платежей не может считаться оптимальным показателем фискального потенциала регионов Российской Федерации. Можно предложить более подходящие показатели, пять из которых рассматриваются нами ниже. Использование этих альтернативных показателей фискального потенциала не создает у регионов предпосылок для сокращения собираемости налогов, при этом показатели основаны не на информации за прошлые годы или за базовый год, а на данных за текущий период.

Самый очевидный источник доходов регионального бюджета - это доходы проживающих в этом регионе налогоплательщиков. Поэтому самым естественным и одним из наиболее широко используемых показателей относительного уровня фискального потенциала региона является показатель среднедушевых доходов населения региона.

Основное преимущество показателя среднедушевого дохода в качестве меры фискального потенциала заключается в том, что данные по этому показателю доступны. Росстат ежегодно публикует данные о среднедушевых доходах населения по субъектам Федерации. Смысл этого показателя совершенно ясен и объективен, что с теоретической точки зрения является важным преимуществом. Даже люди, не имеющие специального экономического образования, интуитивно понимают, каким образом измеряется показатель среднедушевых доходов и почему его можно считать достаточно адекватным показателем относительного уровня фискального потенциала региона (в «богатом» регионе и люди «богаче»).

Но хотя простота и является главным достоинством показателя среднедушевых доходов, она же является и его главным недостатком. В России статистика среднедушевых доходов далеко не всегда отражает истинное положение дел, поскольку теневая экономика имеет разный удельный вес в экономике разных регионов. Но даже если оставить в стороне проблемы точности измерения среднедушевых доходов, этот показатель неполно отражает способность региона генерировать бюджетные доходы. В частности, этот показатель не учитывает того, что региональные власти могут облагать налогом экономические ресурсы, принадлежащие нерезидентам. Представим, например, что в регионе сильно развит туризм. Такой регион может собирать значительные объемы бюджетных поступлений за счет расходов, которые несут на его территории туристы (например, за счет поступлений от налога с продаж, за счет гостиничных сборов и т.д.), однако наличие таких дополнительных доходных источников у регионального бюджета может и не отражаться (или отражаться лишь в незначительной мере) на доходах его жителей, т. е. на среднедушевом доходе. Иначе говоря, недостаток показателя среднедушевых доходов в качестве относительной меры фискального потенциала регионов заключается в том, что он не всегда адекватно отражает относительный размер совокупной налоговой базы, которой располагает регион.