Щедров Владимир Иванович. Методология статистического исследования межбюджетных отношений в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.11 : Москва, 1997 154 c. РГБ ОД, 61:98-8/621-1

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Система межбюджетных отношений российской федерации как предмет статистического исследования 10**

1.1. Современное состояние системы межбюджетных отношений россии и зада чи ее статистического изучения. 10

1.2. Система статистических показателей и анализ межбюджетных отношений внутри субъектов российской федерации 19

1.3. Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта межбюджетных отношений . 34

**Глава 2. Методологические основы трансфертных расчетов в системе межбюджетных отношений России 51**

2.1. Методика трансфертных расчетов федерального бюджета с бюджетами субъектов российской федерации и между бюджетами субъектов федерации 51

2.2. Обоснование механизма расчета трансфертов из федерального фонда финансовой поддержки регионов с применением кластерного анализа 64

2.3. Трансферты и бюджетное выравнивание 79

**Глава 3. Направления совершенствования системы межбюджетных отношений России 93**

3.1. Основные проблемы совершенствования существующей системы межбюджетных отношений и предложения по их разрешению 93

3.2. Направления совершенствования системы межбюджетных отношений 114

3.3. Предложения по совершенствованию системы финансовой поддержки регионов 122

Заключение 131

Список использованных источников 141

Приложения 149

* [Система статистических показателей и анализ межбюджетных отношений внутри субъектов российской федерации](http://www.dslib.net/statistika/metodologija-statisticheskogo-issledovanija-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij-v-rossijskoj.html#897331)
* [Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта межбюджетных отношений](http://www.dslib.net/statistika/metodologija-statisticheskogo-issledovanija-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij-v-rossijskoj.html#897332)
* [Обоснование механизма расчета трансфертов из федерального фонда финансовой поддержки регионов с применением кластерного анализа](http://www.dslib.net/statistika/metodologija-statisticheskogo-issledovanija-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij-v-rossijskoj.html#897333)
* [Направления совершенствования системы межбюджетных отношений](http://www.dslib.net/statistika/metodologija-statisticheskogo-issledovanija-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij-v-rossijskoj.html#897334)

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования

Российскому экономическому и хозяйственному пространству

свойственна большая неоднородность.

Проведенные статистическими органами исследования выявили различия в подготовленности отдельных регионов к рыночным реформам, что привело к значительной дифференциации их в социально-политическом и экономическом положении. В наиболее сложных условиях оказались районы с высокой концентрацией современных отраслей промышленности, развитой производственной инфраструктурой, т. е. районы, как правило, зависящие от завоза продовольствия и других товаров для населения. Более выигрышное положение имеют регионы, располагающие стратегическими ресурсами (рудами драгоценных и цветных металлов, топливно-энергетической базой, запасами леса), а также производители товарного зерна, сахара, мясомолочной продукции, морепродуктов.

Серьезной проблемой современного этапа экономических реформ в России является конверсия военного производства. В этой области также существуют различные региональные особенности.

Отсутствие единого, равного отношения к регионам, построенного на объективной оценке их положения с использованием обоснованной системы статистических показателей дает основания обвинять федеральный центр в предоставлении льгот одним регионам за счет других.

Реформа бюджетной системы в целом и системы межбюджетных отношений в частности является составной частью глубоких социально- экономических преобразований в России. оказывает огромное влияние на ход других экономических реформ, формирование рыночных структур, приватизационный процесс. Успех экономической стабилизации во многом зависит от создания оптимальных форм бюджетных взаимоотношений, четкого

механизма выравнивания горизонтальных и вертикальных дисбалансов в бюджетах всех уровней.

Формирование такого механизма - непростая задача для любой страны и особенно для России, объединяющей 89 различных по статусу субъектов Федерации: 21 суверенную республику, 6 краев, 50 областей, 3 автономные области, 7 автономных округов и два мегаполиса: Москва и Санкт-Петербург. Территории группируются в экономические районы не столько по экономическому, сколько по географическому признаку. Таких районов - 11, в них входят от 4 до 10 регионов. Как самостоятельный регион учитывается Калининградская область, отделенная от остальной территории России.

Субъекты Федерации сильно различаются по площади, численности и

плотности населения, уровню экономического развития, природным и

климатическим условиям, национальным и историческим особенностям. Все

[это обусловливает значительные различия в потребностях бюджетного

финансирования и налоговых базах отдельных регионов.

Создание эффективного механизма межбюджетных связей, удовлетворяющего всех субъектов Федерации, осложняется тем, что российский федерализм переживает этап становления, идет неизбежная борьба регионов с бюджетными традициями тоталитарного государства. Одновременно быстро развивающиеся местнические интересы нередко вступают в конфликт с общенациональными приоритетами.

Как показывает мировой опыт, не существует единой идеальной модели межбюджетных отношений, пригодной для всех стран. Напротив, это сфера являет огромное разнообразие национальных систем, которые часто противоречат стандартной теории оптимальной модели. Причины - сильное влияние политики и исторических особенностей формирования государств.

Например, конституции старых демократий, написанные в эпоху, когда многие виды налогов отсутствовали или имели иное фискальное значение, нередко содержат положения, совершенно абсурдные с современных позиций,

но которые трудно изменить или обойти. К таким положениям относятся, например, зафиксированный в конституциях Канады и Австралии запрет региональным правительствам вводить косвенные налоги, а в конституциях США и Швейцарии - неограниченный допуск властей штатов и кантонов к такому источнику, как корпоративный подоходный налог.

Каждая страна приходит к собственной эффективной системе межбюджетных отношений путем проб и ошибок. Однако это нисколько не умаляет важности изучения и использования мирового опыта в создании российской системы межбюджетных отношений. Стандартная методика Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) выделяет три уровня власти: центральная, региональные (штаты в США, кантоны в Швейцарии, префектуры в Японии и т.д.) и местные власти (объединяющие все более мелкие административно-территориальные образования), Каждый уровень власти в системе межбюджетных отношений имеет свой бюджет и действует в рамках своих бюджетных полномочий.

Анализ показывает, что автономно функционирующие бюджеты отдельных уровней власти и их взаимоотношения, основанные на четко сформулированных и статистически обоснованных нормах, и составляют систему межбюджетных отношений. Хотя политическое устройство страны (унитарное или федеративное) и накладывает отпечаток на характер бюджетной системы и межбюджетных отношений, определяющим их фактором служит степень децентрализации государственного управления, основанная на использовании новой методологии статистического исследования межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Эта методология основана на статистических методах, весомый вклад в разработку которых внесли отечественные ученые: В. Е. Адамов, Г. И. Бакланов, М. Р. Ефимова, С. Д. Ильенкова, В. М. Рябцев, А. Н. Устинов и Другие.

Исследованию системы межбюджетных отношений посвящены работы: Богачевой О. В., Игудина А. Г., Лаврова А. М., Павловой Л. Н., Подпориной И. В. и др. ученых.

Все вышеизложенное и обусловило актуальность предлагаемой диссертационной работы.

Цель диссертационной работы

Цель работы состоит в решении научной задачи по теоретическому

обоснованию и разработке методологии статистического исследования межбюджетных отношений в Российской Федерации в сложившихся экономических условиях.

В соответствии с поставленной целью в диссертационной работе решены следующие задачи:

• выполнен статистический анализ современного состояния системы межбюджетных отношений России и внутри субъектов Российской Федерации;

• исследован отечественный и зарубежный опыт межбюджетных отношений и разработана методика сравнительного анализа систем межбюджетных отношений;

• разработана методология применения статистических методов в системе трансфертных расчетов (федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации и между бюджетами субъектов Федерации);

• предложены направления совершенствования системы межбюджетных отношений России;

• даны рекомендации по совершенствованию системы финансовой поддержки регионов Российской Федерации.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования в данной работе являются регионы России, а

предметом исследования реально сложившаяся система межбюджетных отношений Российской Федерации. Выбор объекта исследования обусловлен

практической необходимостью создания методологии, в связи с отсутствием цельных методических материалов по данному вопросу.

Методика исследования

Теоретической и методологической основой диссертационной работы

послужили законодательные и иные нормативные акты, действующие в Российской Федерации, а также отечественные и зарубежные исследования по исследуемому вопросу.

В диссертационной работе использованы официальные материалы, разработанные в ходе формирования трансфертной системы России, а также материалы, полученные в результате исследования по программе, разработанной автором.

Для решения поставленных задач в работе применены: средние величины, графики, факторный индексный анализ, кластерный анализ.

Научная новизна

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что в ней впервые проведен комплексный экономико-статистический анализ эффективности системы межбюджетных отношений в Российской Федерации и разработана методология применения статистических методов для решения этой проблемы. Под комплексным анализом понимается применение статистических методов по всему циклу исследования, начиная с анализа системы и кончая разработкой конкретных предложений по ее совершенствованию.

Научная новизна содержится в следующих положениях, выносимых на защиту:

• в обосновании системы статистических показателей для исследования межбюджетных отношений внутри субъектов Российской Федерации. Предлагаемая система показателей позволяет более обоснованно решать проблемы финансовой поддержки регионов;

• в разработке методики трансфертных расчетов федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации и между бюджетами субъектов Федерации. В отличие от ранее применявшейся методики для обоснования финансовой поддержки регионов применяется кластерный анализ;

• применении аддитивных индексных моделей в факторном анализе финансовой помощи;

• усовершенствовании методики определения благоприятности условий проживания населения в определенном регионе. Предложенная методика позволяет более четко распределить регионы по группам финансовой поддержки;

• методике расчета коэффициента компенсации и его применении для обоснования финансовой поддержки регионов из Федерального Фонда

і Финансовой Поддержки Регионов (ФФФПР).

Практическая значимость работы

Разработанная методология статистического исследования

межбюджетных отношений в Российской Федерации позволит более объективно подходить к решению проблемы финансовой поддержки регионов. Заинтересованные министерства и ведомства могут использовать единую методику трансфертных расчетов федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации и между бюджетами субъектов Федерации.

Реализация и апробация работы

Основные положения диссертации докладывались на заседаниях

Правительства Российской Федерации, в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации; на научно-практических конференциях.

Публикации

Основные положения диссертационной работы опубликованы периодических изданиях и в двух монографиях общим объемом около 6 печатных листов.

Структура и объем работы

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы. Объем основного текста работы составляет 154 страницы. В работе содержится 15 таблиц, 9 рисунков, 5 приложений.

## Система статистических показателей и анализ межбюджетных отношений внутри субъектов российской федерации

Для проведения статистического исследования системы межбюджетных отношений Российской Федерации необходимо в соответствии с разрабатываемой методологией ввести систему показателей. Предлагаемая система показателей представляет собой структурированную иерархическую схему, позволяющую всесторонне проанализировать межбюджетные отношения России (рис. 1.3). О фактически сложившейся структуре консолидированного бюджета РФ в разрезе основных звеньев бюджетной системы по доходам и расходам (в %) за период 1992-1995 гг. можно судить по данным рис. 1.4. Из таблицы видно, что уровень централизации средств в федеральном бюджете как по доходам, так и по расходам в 1995 г. по сравнению с 1992 г. снизился. Но внутри субъектов Федерации он повысился. Так, по доходам удельный вес республиканских, краевых, областных, окружных бюджетов в консолидированном бюджете РФ возрос с 16,5%) в 1992 г. до 24,6% в 1995 г. В то же время снижен удельный вес местных бюджетов с 27,6% до 23,5%. По расходам удельный вес по региональным бюджетам увеличен с 10,1% до 22,1%, а по местным бюджетам повысился с 28,5% до 30,1%/87/. Рис. 1.46. Структура расходов Российской Федерации При этом не использованы все возможности для снижения уровня централизации средств. Так, в Республике Башкортостан, где уровень централизации налогов и других платежей составил 70,3%, в 1995 г. дотационными были 47 районов из 48 и 6 городов из 20, в то же время акцизы в полной сумме зачисляются в республиканский бюджет. По Краснокамскому району, городам Дюртюли и Януал установлены ниже возможных нормативы отчислений по налогу на прибыль: по 10%, а по НДС - соответственно 5%, 16%, 10%.

Факты, когда при наличии дотаций местным бюджетам не использовалась полностью возможность передачи им отчислений от регулирующих налогов по максимальным нормативам, имелись в ряде регионов. Так, в Республике Мордовия на 1995 г. все местные бюджеты получали дотации, в то же время отчисления от НДС полностью зачислены в республиканский бюджет. Аналогичное положение в Томской области, где большинство местных бюджетов дотационные, а отчисления от НДС им не передавались. В Тамбовской области городам Кирсанову и Мичуринску при наличии дотации не предусматривались отчисления от акцизов (50%). Перераспределение полномочий между уровнями бюджетной системы Федеральным Законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28.08.95 г. статьей 38, п. "в" предусмотрено, что финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов Федерации (региональных).

Это положение не реализовано ни в 1995 г., ни в 1996 г. Если учесть, что статьей 6 данного закона ("Предметы ведения местного самоуправления") определены вопросы местного значения, то все другие вопросы, отражаемые в бюджетах, можно отнести к государственным полномочиям. На практике передача тех или иных полномочий с одного уровня бюджетной системы на другой, которая согласно действующему законодательству должна сопровождаться и передачей соответствующих финансовых средств, в большинстве случаев не отражается в бюджетах отдельной строкой. На уровне "федеральный бюджет - бюджеты субъектов Федерации" процесс децентрализации полномочий в основном происходил в 1992-1993 гг. В последующие годы, включая 1995 г., перераспределение полномочий имело место внутри некоторых субъектов Федерации между региональным и местными бюджетами. Так, в Новгородской области передано на финансирование местных бюджетов из областного бюджета 54 учреждения социально-культурной сферы, в том числе 23 лечебно-профилактических, 18 образовательных, 3 библиотеки и др. В Самарской области из областного на местные бюджеты передано финансирование поддержки районных и городских средств массовой информации. В Ставропольском крае расходы на государственную поддержку программ по развитию животноводства, государственную поддержку фермерства и казачьих хозяйств, которые были переданы на финансирование из федерального бюджета в региональные бюджеты, переданы в местные бюджеты /41, 43/. В то же время на областной бюджет из местных бюджетов принято финансирование содержания школ-интернатов (Курская, Костромская области), детских садов (Курская область), дотации пассажирскому автотранспорту (Сахалинская область). Подобные процессы в ту или иную сторону происходили и в ряде других регионов. В некоторых случаях наблюдается преобладание процесса централизации бюджетных средств на уровне региональных, а внутри субъектов Федерации -районных бюджетов. При этом такая тенденция нередко является следствием некоторых положений упомянутого выше закона, разработчики которого имели целью укрепление и развитие местного самоуправления.

## Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта межбюджетных отношений

Как показали проведенные исследования, российская бюджетная система унаследовала многие черты прежней союзной. Это особенно заметно в способах формирования доходов разных уровней власти. Отечественная бюджетная система основывается на четырех федеральных налогах: НДС, налоге на прибыль, акцизах и подоходном налоге с граждан, составляющих более 80% доходов консолидированного бюджета и используемых бюджетами разного уровня в порядке долевого участия.

Различия в долевом участии заключаются в том, что по НДС, акцизам, а с 1995 г. и по подоходному налогу с граждан оно относится к налоговому сбору, а по налогу на прибыль представляет собой совместное использование налоговой базы путем введения двух ставок - фиксированной федеральной ставки и самостоятельно устанавливаемой региональными властями, но ограниченной верхним пределом территориальной ставки.

Согласно российскому законодательству, доходы территориальных бюджетов состоят преимущественно из закрепленных за ними и регулирующих доходов, что свидетельствует об ограниченных возможностях формирования доходной части бюджетов местных органов власти, зависимости от вышестоящего уровня, непостоянстве источников территориальных доходов. Совместно используемые федерально-территориальные налоги в 1994 г. составили 2/3 доходов региональных бюджетов, в том числе 55% - подоходные налоги на юридических и физических лиц (соответственно 35 и 20%) и более 20% - налоги на товары и услуги (16,8% - НДС и специальный налог и 3,4% -акцизы). Менее 1/3 их доходов формируется за счет собственных налоговых источников.

Подобная система используется в федеративных европейских странах: Германии, Швейцарии и Австрии. В структуре доходов их региональных бюджетов также преобладают совместные федерально-территориальные налоги. При этом подоходные налоги составляли в 1988 г. в среднем в этих странах 63,6% бюджетных доходов (с той разницей, что их большая часть приходилась на подоходные налоги с граждан - 54,7% и только 9% - на прибыль предприятий, что объясняется в первую очередь высоким жизненным уровнем населения, способного стать главным налогоплательщиком). Доля общих налогов на потребление составляла 15,7% и специальных - 3,8%, что также сопоставимо с удельными весами аналогичных налогов в бюджете российских регионов.

Достоинствами данной модели бюджетного федерализма являются экономичность централизованного сбора налогов и широкие возможности аккумулирования средств в целях горизонтального выравнивания территориальных бюджетов. В то же время такой модели присущи и явные недостатки - это тенденции к излишней централизации фискальных функций, унитарному типу государственного управления, превращению местных органов власти фактически в агентов центральных структур, то есть потеря тех преимуществ, которые несет с собой децентрализация власти.

Совокупный объем доходов бюджетов регионов России за 1992-1994 гг. увеличился с 12,7 до 14% ВВП, что свидетельствует о быстром возрастании их роли в системе государственных финансов. Их доля в консолидированном бюджете РФ превысила 50% по сравнению с 43,8% в 1992 г. Такой удельный вес регионов характерен для бюджетных систем стран с развитой рыночной экономикой (рис. 1.5).

В 1993-1994 гг. совокупные расходы бюджетов регионов России достигли половины расходов консолидированного бюджета, или 16,9% ВВП, то есть сравнялись с уровнем расходов федерального. На региональные бюджеты приходится основной объем финансирования народного хозяйства -более 70% расходов консолидированного бюджета по сравнению с 46,8% в 1992 г., что включает в себя дотации предприятиям, инвестиции, компенсации жилищно-коммунальному хозяйству, затраты на городскую и сельскую инфраструктуру. Через региональные бюджеты проходит более половины государственных бюджетных инвестиций.

Региональные бюджеты несут основную тяжесть расходов на социально-культурные мероприятия (более 80% по сравнению с 70,3% в 1992 г.). За этот период их доля в расходах на образование увеличилась с 66 до 80%, на культуру- с 49 до почти 68%, в расходах на здравоохранение она стабилизировалась на уровне 88%. Доля расходов на социальное обеспечение, понизившаяся с 77% в 1992 г. до менее 70% в 1994 г., в настоящее время существенно возросла в связи с передачей из федерального в региональные бюджеты затрат по содержанию сети социальной защиты населения (пенсии, пособия) и расходов на пособия на детей.

Нестандартность действующей в России бюджетной классификации затрудняет проведение межстрановых сопоставлений. Тем не менее представляется, что по характеру распределения функций финансирования государственных расходов по разным уровням власти российская система ближе всего к модели североевропейских стран - Швеции, Норвегии, Финляндии и Дании. Территориальные бюджеты этих стран составляют в среднем 67% от консолидированных государственных расходов, тогда как в среднем для стран ОЭСР эта величина едва достигает 40% /10/.

Через территориальные бюджеты четырех указанных стран финансируется примерно 75% государственных расходов на образование, 96 -на здравоохранение, 87 - на социальное обеспечение, 82 - на культуру и отдых, — на городское хозяйство и 41% - на содействие экономическому развитию. Среди других высокоразвитых стран только территориальные бюджеты англосаксонских государств отличаются высокой долей в финансировании образования (в среднем 84,4%) и культуры (80%), в остальных расходах участие территориальных бюджетов менее значительно.

## Обоснование механизма расчета трансфертов из федерального фонда финансовой поддержки регионов с применением кластерного анализа

По нашему мнению в 1998 году межбюджетные отношения в Российской Федерации будут строиться, как и раньше, в основном по двум каналам: через отчисления от регулирующих доходов и посредством прямых расчетов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации /52, 53/. Общая сумма намечаемых перечислений в указанные бюджеты по этим двум каналам предусматривается в размере более 330 трлн. рублей. Из них отчислений от регулирующих доходов - 78,5%, а прямые перечисления из федерального бюджета в различных формах - 21,5% в общей сумме средств бюджетного регулирования. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации на 1997 год прогнозировались в сумме более 425 трлн. рублей. Удельный вес в них средств бюджетного регулирования 78,6%. А собственные доходы этих бюджетов прогнозируются в размере 21,4% (против 12,6% в 1993 году). В целях дальнейшего совершенствования взаимоотношений с субъектами Федерации по трансфертам предусматриваются следующие особенности в проекте федерального бюджета на 1997 год. 1. Среднедушевой бюджетный доход, который принимается за критерий для выравнивания душевых бюджетных доходов регионов, где они меньше, теперь исчисляется не по всем регионам в России, а в разрезе соответствующих групп регионов. Ранее в худшем положении оказывались северные территории.

У них по объективным причинам выше затраты, меньшая плотность населения и выше душевой бюджетный доход, в том числе и в связи с применением районных коэффициентов по оплате труда. Несколько смягчал резкие различия в душевых доходах используемый при расчетах поправочный коэффициент расходов. Для северных территорий он был повышающий, а по остальным - понижающий. Но полностью устранить ущербность для этих территорий ориентации на среднедушевой бюджетный доход по всем регионам России он не мог. 2. Выделены две группы северных регионов. Остальные отнесены к третьей группе. При делении используются следующие статистические критерии: отдаленность от центральных районов страны при отсутствии или слабом развитии железнодорожного и автомобильного сообщения; более длительный отопительный сезон по климатическим условиям; ограниченные сроки завоза товаров и степень охвата населения, проживающего в этих условиях. Такие факторы в наибольшей степени влияют на доходы и расходы. В первой группе 10 регионов. 9 из них - в районах Крайнего Севера. Один, Ханты-Мансийский автономный округ, относится к территориям, приравненным к районам Крайнего Севера. Среднедушевой бюджетный доход по этой группе - 4,8 млн. рублей. Среднедушевой бюджетные расходы - 5,1 млн. рублей. У Ханты-Мансийского автономного округа душевой бюджетный доход -6,9 млн. рублей (в основном за счет платы за недра). Он не имеет права на трансферты. Но позволяет максимально выровнять душевые доходы районов Крайнего Севера.

Хотя и это оказалось недостаточным для покрытия их текущих расходов. Пришлось дополнительно выравнивать их как регионы, нуждающиеся в дополнительной финансовой поддержке. Во второй группе - 20 регионов. Один расположен в районах Крайнего Севера (Мурманская область). Есть регионы, где имеются как районы Крайнего Севера, так и приравненные к ним. Другие, где только территории, приравненные к районам Крайнего Севера. Дополнительно включены три региона: Агинский Бурятский автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ и Еврейская автономная область, которые ранее входили в состав северных регионов. От того, что теперь они стали самостоятельными, географическое положение их не изменилось. По этой группе среднедушевой бюджетный доход —1,5 млн. рублей, а среднедушевые бюджетные расходы - 2,5 млн. рублей. В третьей группе (59 регионов) - эти показатели соответственно: 1,3 и 1,8 млн. рублей. Рассмотренное распределение регионов по группам основано на том, что в него включен такой мегаполис как Москва, что несомненно может оказать некоторое искажающее влияние на политику финансовой поддержки регионов.

Поэтому целесообразно для обоснования политики финансовой поддержки провести кластерный анализ и уточнить распределение по группам. По сравнению с предыдущим распределением в данном случае имеются изменения, связанные с более точным учетом различий в среднедушевом бюджетном доходе, среднедушевом бюджетном расходе (без капвложений), общей суммы налоговых поступлений, расходов по бюджетам (без капвложений), общей суммы собственных доходов по бюджетам субъектов (с учетом трансферта), уточненном объеме расходов по регионам. Данная задача решалась методом К-средних кластерного анализа и в результате расчетов было получено следующее разбиение на кластеры.

## Направления совершенствования системы межбюджетных отношений

В 1996 бюджетном году были сделаны первые шаги по переходу к новому этапу реформы взаимоотношений между уровнями бюджетной системы. Основные его элементы - внедрение в бюджетный процесс среднесрочной программы корректировки разделения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы с учетом требований стабилизационной программы, распространение нормативно-расчетных методов регулирования на основную часть финансовых межбюджетных потоков (в том числе на взаимные расчеты между бюджетами), ужесточение критериев предоставления финансовой поддержки регионам, использование в качестве ее основной формы целевых субвенций, учет проводимой региональными властями налоговой и бюджетной политики при распределении федеральной помощи /49, 85/.

При этом ставилась задача показать, что территории выигрывают от сокращения экономически и социально неоправданных дотаций и что лучший способ использования этого выигрыша в общих интересах - передача определенной его части в федеральный бюджет.

Сокращение бюджетных расходов, на каком бы уровне оно ни происходило, - весьма болезненный процесс. До сих пор основная его тяжесть падала на федеральное правительство, что и стало одной из причин неудач предыдущих попыток финансовой стабилизации.

Без подключения субъектов федерации к программе сокращения бюджетного дефицита и к совершенствованию соответствующей реорганизации межбюджетных отношений, а также без учета их замечаний и предложений сколь либо устойчивая финансовая стабилизация недостижима.

Но главное условие для совершенствования межбюджетных отношений -это повышение уровня собственных доходов, где имеется для этого достаточный налоговый потенциал и соответственно сужение сферы межбюджетных отношений, а также дотационности территорий. Такой подход позволит сосредоточиться на тех территориях, где отсутствует необходимый налоговый потенциал, по объективным причинам. Это в интересах не только территориальных бюджетов, но и федерального, так как направлен на повышение уровня самообеспечения и ответственности каждой территории по реализации минимальных государственных социальных стандартов и социально-экономического развития.

Напрашивается также вывод о том, что наряду с использованием общей формулы для выравнивания условий получения минимально необходимых бюджетных доходов отстающими по объективным причинам территориями имеется необходимость в расширении практики применения целевых дотаций. Нельзя сводить межбюджетные отношения к одной формуле. Не оправдывает себя и включение в исходные данные для указанной формулы сумм, подлежащих компенсации в связи с решениями, принятыми на федеральном уровне.

Такие компенсации не имеют отношения к выравниванию условий. Поэтому их необходимо исчислять и предусматривать отдельно, что не исключает использование специальных формул. Компенсации можно обеспечивать и передачей соответствующих налогов, отчислений от них. Такой подход обострит вопрос о реальности реализации принимаемых решений и потребует соблюдения условия об одновременном определении в них источников покрытия.

Наряду с тем, что большинство субъектов Федерации бюджетное планирование осуществляют не на базе социальных норм, а в основу принимают приростный метод, исходя из фактически сложившихся результатов в году, предшествующем планируемому, в некоторых регионах разрабатывают и используют также социальные и финансовые нормы.

С выходом закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28.08.95 г. в некоторых регионах появилась тенденция противоположная назначению этого закона укрепить местное самоуправление. В ряде случаев субъекты Федерации принимают решения о создании муниципальных образований не ниже района. Города районного значения и другие населенные пункты теряют право на собственные бюджеты и переходят на сметное финансирование из бюджета района.

С другой стороны, положение об отражении в бюджетах средств для выполнения государственных функций без четкого их определения, а также нечеткость положения о гарантиях со стороны государства соблюдения минимальных государственных социальных стандартов привело к тому, что в некоторых регионах появилась тенденция к централизации в региональных бюджетах средств для обеспечения таких функций и гарантий при резком ограничении функций органов местного самоуправления с соответствующим перераспределением средств между местными бюджетами и региональным бюджетом.

В заключение рассмотрим две проблемы, имеющие немаловажное значение для бюджетной системы страны в целом: внедрение системы национальных счетов и создание системы администрирования исполнения бюджетов всех уровней /47, 63/.

В настоящее время предпринимаются первые попытки проанализировать участие бюджетной системы в основных экономических процессах, протекающих на федеральном и региональном уровнях. Примером может служить сопоставление на макроэкономическом уровне показателей, характеризующих бюджетные процессы в целом и отдельные виды бюджетных доходов и расходов, с объемом валового внутреннего продукта (ВВП), к расчету которого Госкомстат России приступил в рамках внедрения системы национальных счетов (СНС), широко применяемой в мировой практике. При стремлении к достижению финансовой стабилизации правилом стало сравнивать величину дефицита бюджета с объемом ВВП, указывая на недопустимость превышения им определенного уровня последнего.