Беткараев Сафар Борисович. Совершенствование механизма регулирования системы межбюджетных отношений : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Беткараев Сафар Борисович; [Место защиты: Сев.-Кавказ. гос. техн. ун-т].- Ставрополь, 2010.- 252 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/1917

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ МЕЖБЮДЖЕТЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 11

1.1 Межбюджетные отношения: содержание и принципы 11

1.2 Модели межбюджегных отношений в федеративных государствах 30

1.2.1 Зарубежные модели межбюджетных отношений 30

1.2.2 Российская модель межбюджетных отношений 39

1.3 Финансовая помощь территориальным бюджетам в сфере межбюджетных отношен пи: классификация и методы распределения 50

Глава 2. АНАЛИЗ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 78

2.1 Оценка территориальных бюджетов в системе межбюджетных отношений Российской Федерации 78

2.2 Система межбюджетных трансфертов региональных бюджетов 97

2.3 Оценка механизма межбюджетных отношений на субрегиональном уровне на примере Кабардино-Балкарской республики 117

Глава 3. ПРИОРИТЕТНБІЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 144

3.1 Федеральная политика межбюджетных отношений и направления ее совершенствования 144

3.2 Методика оценки эффективности управления межбюджетными отношениями на субфедеральном уровне 168

Выводы и предложения 199

Список использованных источников 206

Приложения 220

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Современный этап развития взаимоотношении между органами власти всех уровней в Российской Федерации по вопросам оказания государственных услуг предполагает дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений и повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами. В Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2008 - 2010 годах сформулированы основные задачи в этой области и указано на необходимость повышения стимулов для субъектов РФ и муниципальных образований к снижению уровня дотационное и использованию механизмов поощрения регионов и муниципальных образований, ориентированных на реализацию приоритетных реформ и программ развития в целом.

Межбюджетные отношения и существующие в них проблемы обусловлены современной моделью бюджетного федерализма, в которой достаточно много несоответствий, что, в свою очередь, приводит к увеличению дифференциации социально-экономического положения субъектов РФ и муниципальных образований, несбалансированности бюджетной системы, росту числа дотационных территорий, а на региональном уровне недостаточной теоретической и методической их проработкой с ) четом проводимых реформ в бюджетной сфере.

Положение усугубляется проблемами, связанными с мировым финансовым кризисом, сопровождающимся резким падением мировых цен на энергоносители, снижением объемов производства, ликвидности и платежеспособности. В этих условиях бюджетная система России становится крайне уязвимой, с точки зрения фискальных рисков, и вынуждает проводить более ответственную бюджетную политику в сфере межбюджетных отношений.

В связи с этим, уточнение теоретических основ и обоснование конкретных практических рекомендаций по формированию эффективной системы межбюджетных отношений, оценке результативности предоставления межбюджет-

**4**ных трансфертов в современных условиях остается актуальной задачей научных исследований.

**Степень разработанности проблемы.**Научные аспекты диссертации формировались на основе изучения и анализа трудов отечественных и зарубежных ученых. Особую значимость имеют теоретические и методологические разработки О. В. Богачёвой, Е. М. Бухвальда, Т. А. Голиковой, Л. А. Прош-кина, А. Г. Игудина, В. В. Климанова, А. С. Колесова, А. М. Лаврова, В. Н. Лексина, В. М. Родионовой, М. В. Романовского, С. Г. Синелышкова-Мурылева, Ы. Г. Сычева, И. В. Трупина, 1С И. Любимцева, А. Ы. Швецова и др. по вопросам совершенствования управления государственными финансами, бюджетного федерализма, роли средств межбюджетного регулирования.

Проблемам разграничения полномочий между бюджетами разных \ ровней, построения эффективной системы финансовой поддержки нижестоящих властей посвящены исследования зарубежных авторов Дж. Бьюкенена, Э. Гремлича, Д. Кинга, Р. Масгрейва, У. Оутса, Ч. Тибу, Д. Сазерлэнд, Дж. Литвак, X. Мартинес, X. Циммерманн и др.

Полагаясь на исследования российских и зарубежных ученых, следуеі подчеркнуть, что именно комплексный подход к проблеме межбюджегных отношений на фоне реформирования бюджетного процесса дает возможность повысить эффективность социально-экономических преобразований. Актуальность и недостаточность научной проработки направлений совершенствования межбюджетных отношений, необходимость развития представлений о механизме межбюджетного регулирования, а также практическая востребованность соответствующего инструментария предопределили выбор темы диссертации и рассматриваемый в ней круг вопросов.

**Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК.**1 Ісследование выполнено в рамках специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит, п. 2.3. «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике» и п. 2.5. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и

**5**расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» Паспорта специальностей ВЛК Министерства образования РФ (экономические науки).

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертационного исследования является комплексная оценка современной системы межбюджетных отношений и на этой основе разработка и обоснование направлений их совершенствования на федеральном и региональном уровнях исходя из принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами. Достижению поставленной цели способствует решение следующих задач:

в теоретическом аспекте исследовать сущность и содержание категорий «бюджетный федерализм» и «межбюджетные отношения», выявить принципы и требования, обеспечивающие результативность «бюджетного федерализма»;

охарактеризовать существующие модели межбюджетных отношений в системах федеративных государств, раскрыть их особенности, параметры и критерии классификации;

дать оценку эволюции российской модели межбюджетных отношений и современному механизму ее реализации, установить процессуальные особенности оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам;

проанализировать состояние территориальных бюджетов Российской Федерации и выявить особенности построения механизма межбюджетных отношений на региональном и субрегиональном уровнях;

обосновать комплекс мер, направленных на совершенствование федеральной политики межбюджетных отношений в аспекте реализации проводимых бюджетных реформ и финансового кризиса с целью обеспечения их устойчивого функционирования в долгосрочной перспективе;

разработать методику интегральной оценки межбюджетных отношений на субфедеральном уровне с учетом реализации требований эффективного и ответственного управления общественными финансами, а также специфических параметров и ориентиров развития территорий.

Предметом исследования являются межбюджетные отношения в рамках бюджетного процесса по поводу формирования и исполнения бюджетов.

Объектом исследования выступают федеральные, региональные и м>-ниципальные органы власти Российской Федерации и Кабардино-Балкарской республики и действующая система межбюджетных отношений.

**Теореіической и методологической**основой диссеріационноїо исследования послужили научные труды отечественных и зар)бежных ученых, а также специалистов в области государственных финансов, законодательные акты и постановления Правительств Российской Федерации и Кабардино-Балкарской республики, методические рекомендации по оценке кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований

В ходе обработки, изучения **и**анализа накопленных материалов был использован комплекс методов экономических исследований, объединенных системным подходом к изучению данной проблемы: сравнительный, абсграктно-логическпй, аналитический, монографический, экономико-сташстический, графический, экономико-математический с их многообразными способами и приемами.

**Рабочая і ипотеза**диссертации базируется на системе меюдпческих положений и научной позиции автора, согласно которым функционирование механизма межбюджетных отношений направлено на досшжение сбалансированности бюджетов всех уровней, сглаживание различий в социально-экономическом развитии территорий, а также на реализацию приоритетов бюджетной политики государства, направленных на повышение качества бюджетного процесса и финансового менеджмента в субьектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

**Информационно-эмпирической базой**диссертационного исследования явились материалы Федерального Казначейства Российской Федерации, Федеральной сл)жбы государственной статистики Российской Федерации и ее территориального органа по Кабардино-Балкарской республике, материалы Пра-

**7**вительства Российской Федерации и подведомственных ему структур, плановые и огчешые данные представительных и исполнительных органов власти Кабардино-Балкарской республики, материалы научно-практических конференций и периодической экономической печати, официальных Интернет-сайтов, монографические исследования отечественных и зарубежных ученых, экспертные заключения, творческие разработки научных коллективов, а также личные наблюдения автора.

**Научная новизна исследования**состоит в разработке и обосновании теоретических положений и методических рекомендаций но совершенствованию межбюджетных отношений, направленных на соблюдение принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами. Элементами научного вклада являются следующие результаты: - уточнено понятие межбюджетных отношений с точки зрения систематизации принципов бюджетного федерализма (базисных и векторных) и организации бюджетных потоков, обоснована необходимость их полной реализации;

- выделены критерии классификации моделей межбюджетных отноше  
ний: по степени централизации и самостоятельности; по способу разделения  
полномочий и разграничения доходных полномочий, что позволило установить  
их влияние на выбор региональными и местными органами власти параметров  
финансовой политики;

- обобщена и дополнена шпология инструментов межбюджетного регу  
лирования рядом характеристик: целями и формами предоставления; источни  
ками межбюджетных трансфертов; условиями предоставления; направлениями  
бюджетных потоков; степенью возвратности; способами распределения и от  
ражения в бюджете;

- выявлены проблемы межбюджетных отношений на региональном  
уровне, основными из которых являются необъективный механизм расчета  
трансфертов, отсутствие четкого алгоритма расчета доходной базы и стимулов  
для наращивания доходного потенциала, неравномерность обеспеченности со  
циальной инфраструктурой, дана оценка степени их влияния на бюджетные па  
раметры развития территорий;

- обоснована целесообразность преобразований в федеральной политике  
межбюджетных отношений, направленных на рост самообеспеченности терри  
ториальных бюджетов, качества управления бюджетными потоками и результа  
тивности бюджетного процесса, оптимизацию бюджетных расходов, адекват  
ность корректировки механизма межбюджетного регулирования, позволяющих  
повысить их эффективность в долгосрочном периоде;

аргументирована необходимость замены части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов дифференцированным нормативом отчислений по налогу на добавленную стоимость, обеспечивающей повышение доходной базы территориальных бюджетов и сокращение встречных финансовых потоков;

предложена методика комплексной оценки эффективности предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам с использованием индикаторов, характеризующих бюджетную дисциплину, риск неплатежеспособности органов местного самоуправления и качество ) правления бюджетами с последующей классификацией степени их эффективности.

**Научная новизна подтверждается следующими полученными автором результатами, выносимыми на защиту:**

- раскрыта сущность и содержание межбюджетных отношений с позиции регулирования бюджетных правоотношений и организации бюджетного процесса, основанная на реализации принципов бюджетного федерализма (п. 2.3 Паспорта специальности 08.00.10);

идентифицированы модели межбюджетных отношений (включая инструменты межбюджетного регулирования) органами власти, основанные на принципах субсидиарное, соразмерности и адекватности (п. 2.3 Паспорта специальности 08.00.10);

посредством комплексного анализа эволюции и современного состояния бюджетной системы РФ оценена эффективность реализации механизма межбюджетных отношений, выявлены преимущества и недостатки функционирования их современной системы (п. 2.3 Паспорта специальности 08.00.10):

предложен методический подход к оценке механизма межбюджетного регулирования на субрегиональном уровне, позволяющий установить сложившиеся бюджетные пропорции как на стадии прогноза бюджета, принятия решения о заимствовании, так и на этапе исполнения бюджета (п. 2.3 Паспорта специальности 08.00.10);

определены ориентиры преобразований в бюджетной сфере: совершенствование системы разграничения расходных полномочий, обеспечение справедливой оценки расходных обязательств субъектов РФ и эффективности созданной в регионе, муниципальном образовании бюджетной сети, а также механизма предоставления межбюджетных субсидий, «отрицательных трансфертов» и развитие бюджетного кредитования (п. 2.5 Паспорта специальности 08.00.10);

предложена и апробирована методика замены дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов налоговыми механизмами оказания финансовой помощи, способствующая развитию стимулов к увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и формированию исходных возможностей для сбалансирования региональных бюджетов (п. 2.5 Паспорта специальности 08.00.10):

разработана поэтапная система исследования эффективности предоставления межбюджетных трансфертов по трем блокам: «соблюдение требований бюджетного законодательства», «эффективность бюджетного выравнивания и проведения бюджетной политики», «качество управления местными бюджетами» и с учетом этого выполнена тппологпзацпя муниципальных образований (п. 2.5 Паспорта специальности 08.00.10).

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость работы состоит в том, что она вносит вклад в расширение и углубление научного представления о системе межбюджетных отношений и инструментах оказания финансовой помощи территориальным бюджетам.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в разработке рекомендаций по совершенствованию методики оценки межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровнях. Непосредственное

10 практическое значение имеют представленные в диссергации: методика оценки сложившихся бюджетных пропорций в рамках анализа механизма межбюджетного регулирования; алгоритм расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с учетом предоставления субъекту Российской Федерации дифференцированного норматива отчисления по налогу на добавленную стоимость: методика типологизации местных бюджетов по степени эффективности предоставления межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов.

Рекомендации, предложенные в диссертации, используются в деятельности Министерства финансов Кабардино-Балкарской республики.

Результаты исследования могут найти применение как учебно-методический материал в преподавании дисциплин «Бюджетная система РФ», «Бюджет и бюджетная система РФ», «Бюджетное планирование и прогнозирование». «Доходы бюджета», «Организация исполнения бюджета» и др.

**Апробация и реализация результатов исследования.**Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены и получили одобрение на различных научно-практических конференциях: «Современная экономическая модель. Проблемы и перспективы» (Магнитогорск, 2009), XXXVIII научно-технической конференции по итогам работы профессорско-преподавательского состава СевКавГТУ за 2008 год (Ставрополь, 2009), «Финансовый кризис: пути преодоления **и**новые возможности для российской экономики» (Нальчик, 2009), а также на научно-методических семинарах факультета экономики и финансов Северо-Кавказского государственного технического университета в 2007-2009 гг.

**Публикации.**По материалам диссертации опубликовано 7 научных работ общим объемом 4,0 п.л. (авт. - 3,75 п.л.), в том числе 2 статьи - в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

**11**1 ТЕОРЕТІІЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ МЕЖБЮДЖЕТ] 1ЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Межбюджетные отношения: содержание и принципы

Преобладание той или иной модели построения федеративных отношений ограничено определенным историческим периодом. Оптимальная модель этих отношений должна быть достаточно рациональной и вовремя становиться то более централизованной, то более децентрализованной. Определенные успехи, достигнутые в результате реализации бюджетных решений, могут породить призрачные представления об универсальности модели и. что еще хуже, привести к ложному выводу об эффективности любого вмешательства федерального центра в сферу компетенции региональных властей.

Преобразования, происходящие в России, направлены на повышение качества жизни ее граждан, а достижение этой цели возможно не только при правильном и своевременном реформировании бюджетного процесса, но и межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения в Российской Федерации и их правовая основа с 1994 года развивались стихийно, что в свою очередь, мешало органам государственной власти и местного самоуправления эффективно реализовывать свои функции и служило одной из основных причин многих противоречий между различными уровнями власти [156]. Тем не менее, совершенствованию межбюджетных отношений всегда придавалось и придается большое значение.

До принятия Бюджетного Кодекса РФ проводились попытки организовать и упорядочить взаимоотношения между бюджетами. Так, по мнению В. М. Родионовой, межбюджетные отношения сводились к объекшвно обусловленной системе оказания финансовой помощи региональным и местным

12 органам власти, которые в силу исторически сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления полномочии і 147].

Несколько иной подход к трактовке межбюджетных отношений у Л. Г. Игудина в работе «О принципах реформирования межбюджегных отношений в Российской Федерации». Он определяет их как «отношения между органами власти разных уровней по поводу разграничения на постоянной (долговременной без указания срока) основе видов расходов, а также налогов и других платежей (полностью и частично), поступающих в бюджетную систему страны, нормативного распределения регулирующих доходов на временной основе и перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой» [103]. Автор при тгом дополиясі сущность «межбюджетных отношений» и раскрьівлеї цели, которые они призваны решать, такими как: реализация полномочий, возложенных на каждый уровень власти, предоставление равных возможностей на всей территории страны в получении бюджетных услуг в обьеме и качестве не ниже минимально необходимого ) ровня. [102].

Такой подход, на наш взгляд, был вполне правомерен и в дальнейшем используется в работах многих исследователей.

Принятый в 1998 году Бюджетный Кодекс РФ (далее БК РФ) заложил законодательные основы бюджетным правоотношениям в РФ и практически с і ал первой попыткой детально их урегулировать, придать упорядоченность и определить финансовые и правовые формы. В первой редакции БК РФ обозначено, что межбюджетные отношения - это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [2].

Противоречие заключалось в том, что на основании данного определения любые отношения между органами власти в любой сфере и по любому поводу можно было назвать межбюджетными. О гакой неточности высказывались многие специалисты в области финансов, дополняя или изменяя само понятие.

А. М. Бабич и Л. Н. Павлова вводят более развернутую трактовку понятия межбюджетных отношений, определяя их как «совокупность отношении меж-

**13**ду органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, \ гверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса» [52]

В последующем Ю. Н. Любимцев в своей работе отражает взаимоотношения бюджетов как системно организованные денежные потоки и связи между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов и грантов. При этом органы власти выступают лишь как посредники между государством и членами общества по бюджетному обеспечению предоставления общественных благ в соответствии с установленными нормами и стандартами, а также возможностями государства [119].

В. П. Винокурова и Г. В. Ляпунова уточняли межбюджетные отношения сферами распределения: «расходных полномочий, налоговых поступлений, безвозмездных финансовых поступлений» [145].

К 2004 году теории межбюджетных отношений посвящаются многие научные труды. Особый интерес представляют исследования А. С. Колесова, который подчеркивает, что, являясь сложной экономической категорией, межбюджетные отношения следует рассматривать в шести аспектах:

1. Межбюджетные отношения являются неотъемлемой частью более широкого процесса, каковым является бюджетная политика. Она, в свою очередь, в самом общем виде представляет из себя непрерывный процесс разработки ее целей и задач, определение величины денежных средств на их реализацию и выполнение работы по мобилизации и направлению этих средств в нужное место и необходимое время. Такая политика на уровне государства включает в себя многие аспекты: учет необходимых пропорций между производством и развитием производительных сил, рациональную отраслевую и территориальную структуру бюджета, обеспечение таких важных функций, как достаточная обо-

**14**роноспособность, внутренняя и внешняя безопасность, охрана границ, разумные отношения между уровнями власти.

1. Межбюджетные отношения по отношению к другим направлениям бюджетной политики выступают как «первичные».
2. Признавая важность всех аспектов бюджетной политики, межбюджетные отношения между центральным, региональным и хместными уровнями управления являются основополагающими или, точнее, государствообразующими. Без их наличия нельзя говорить, что на территории вообще существует государство. Другими словами, межбюджетные отношения внутри с і раны - ті о не просто одно из направлений бюджетной политики, фактически являются фундаментом. Только на основе разумных межбюдже гных отношений может строиться и развиваться любое государство.
3. Межбюджетные отношения - это отношения не только между органами государственной власти различных >ровней управления, но. прежде всего между субъектами государства по поводу распределения через центр, и, кроме того, перераспределения между их совокупностью и центром всех денежных средств, собранных на территории страны, необходимых для нормального развития страны и создания нормальных условии развития самого общества.
4. Именно регулярное перечисление средств из с)бъекюв в адрес центральной власти дает им право требовать от нее выполнения конкретных функций но управлению государством и обязывает эту власть обеспечивать единое и эффективное управление страной в интересах своих регионов. В свою очередь перечисление средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий создает рычаг для выполнения субъектами функций, которые предписывает выполнять центр, а также лишает объективной основы возможного возникновения каких-либо сепаратистских настроений и действий в регионах.
5. Межбюджетные отношения - это в абсолютно равной степени финансовые потоки как снизу вверх по административной иерархии, так и сверху вниз. т.е. от федерального бюджета к конкретному гражданину. Без таких отношений

**15**нельзя было бы образовывать и иметь бюджеты любых уровней. Фактически они являются бюджетообразующими [71].

Таким образом, сущность межбюджетных отношений состоит в чом, что они представляют собой неочъемлемую часть бюджетной политики государства и являюіся первичными, государствообразующим и бюджечообразующим направлением этой политики, призванным обеспечить рациональное регулирование всех финансовых потоков государства между его субьекч'амп по поводу их распределения через единый центр управления, и, кроме того, перераспределения между совокупностью этих субъектов и указанным выше центром всех денежных средств, которые общество добровольно передает власти для выполнения ею конкретных функций на основе создания внутри ее иерархии взаимных прав и обязанностей между различными уровнями управления.

Одновременно в научной литературе развернулась полемика по поводу вопросов, касающихся участников и сферы межбюджстных отношении.

Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» вводит принципиально новое определение межбюджетных отношений. Под ними стали пониматься взапмоо і ношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

## Межбюджетные отношения: содержание и принципы

Преобладание той или иной модели построения федеративных отношений ограничено определенным историческим периодом. Оптимальная модель этих отношений должна быть достаточно рациональной и вовремя становиться то более централизованной, то более децентрализованной. Определенные успехи, достигнутые в результате реализации бюджетных решений, могут породить призрачные представления об универсальности модели и. что еще хуже, привести к ложному выводу об эффективности любого вмешательства федерального центра в сферу компетенции региональных властей.

Преобразования, происходящие в России, направлены на повышение качества жизни ее граждан, а достижение этой цели возможно не только при правильном и своевременном реформировании бюджетного процесса, но и межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения в Российской Федерации и их правовая основа с 1994 года развивались стихийно, что в свою очередь, мешало органам государственной власти и местного самоуправления эффективно реализовывать свои функции и служило одной из основных причин многих противоречий между различными уровнями власти [156]. Тем не менее, совершенствованию межбюджетных отношений всегда придавалось и придается большое значение.

До принятия Бюджетного Кодекса РФ проводились попытки организовать и упорядочить взаимоотношения между бюджетами. Так, по мнению В. М. Родионовой, межбюджетные отношения сводились к объекшвно обусловленной системе оказания финансовой помощи региональным и местным органам власти, которые в силу исторически сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления полномочии .

Несколько иной подход к трактовке межбюджетных отношений у Л. Г. Игудина в работе «О принципах реформирования межбюджегных отношений в Российской Федерации». Он определяет их как «отношения между органами власти разных уровней по поводу разграничения на постоянной (долговременной без указания срока) основе видов расходов, а также налогов и других платежей (полностью и частично), поступающих в бюджетную систему страны, нормативного распределения регулирующих доходов на временной основе и перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой» [103]. Автор при тгом дополиясі сущность «межбюджетных отношений» и раскрьівлеї цели, которые они призваны решать, такими как: реализация полномочий, возложенных на каждый уровень власти, предоставление равных возможностей на всей территории страны в получении бюджетных услуг в обьеме и качестве не ниже минимально необходимого ) ровня. [102].

Такой подход, на наш взгляд, был вполне правомерен и в дальнейшем используется в работах многих исследователей.

Принятый в 1998 году Бюджетный Кодекс РФ (далее БК РФ) заложил законодательные основы бюджетным правоотношениям в РФ и практически с і ал первой попыткой детально их урегулировать, придать упорядоченность и определить финансовые и правовые формы. В первой редакции БК РФ обозначено, что межбюджетные отношения - это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [2].

## Оценка территориальных бюджетов в системе межбюджетных отношений Российской Федерации

Начиная с 90-х годов, децентрализация в Российской Федерации проходила стихийно без четко определенной стратегии. Тем не менее, действия центральных властей по формированию самостоятельности региональных и местных бюджетов достигли значительных результатов. Реформа местного самоуправления привела к децентрализации полномочий на субфедеральном у ровне, при этом значительно увеличив централизацию источников доходов на федеральном уровне, что характерно для унитарного государства.

По мнению Томилиной Н.С., идеальная схема бюджетного федерализма предполагает, что объем доходных полномочий субъектов Федерации полностью адекватен объему расходных полномочий, закрепленному за конкретным уровнем государственной власти. Однако идеал достижим лишь теоретически, а на практике между расходными полномочиями и доходными возможностями по реализации полномочий всегда существует разрыв. Главная задача - это сведение к минимуму возникающего дисбаланса бюджетной системы [160].

Межбюджетные трансферты как инструмент, призваны решать задачи, возникающие при балансировании преимуществ и недостатков децентрализации. В плане регулирования, базой межбюджетных отношений является закрепление за определенным уровнем власти расходных обязательств пропорционально доходным источникам. Основные показатели консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации и федерального бюджета Российской Федерации.

## Федеральная политика межбюджетных отношений и направления ее совершенствования

Бюджетная политика в области межбюджетных отношений в условиях кризиса 2008-2009 годов оказалась несостоятельной. Она не способствует возникновению должных стимулов у региональных и местных властей к обеспечению ответственного управления бюджетами и проведению экономической политики, направленной на стимулирование деловой активности.

Строгая, просчитанная логика построения межбюджетных отношений, основанная на формализованных моделях оказалась чрезмерно усложненной и как отмечают А. Игудин и Е. Бухвальд: «степень формализации перерастает уже от объективности к ее видимости» [69].

Межбюджетные отношения остаются наиболее обсуждаемой темой в российской экономической политике, так как захватывают не только реализацию социального распределения бюджетных средств, но и перераспределение полномочий между различными уровнями государственного управления, а также муниципальной властью. Отношения между центром и субфедеральным уровнем все в большей степени приобретают черты характерные для унитарных государств.

За десять лет построения российской модели межбюджетных отношений сложилась система отношений, состоящая из четырех основных блоков [66].

Первый - это средства, которые выделяются на выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е., создание единых условий для всех субъектов Российской Федерации, чтобы они могли выполнять свои функции в полном объеме.

Второй блок - это средства, которые выделяются на оказание поддержки осуществления региональных полномочий по тем направлениям, в отношении которых Российская Федерация заинтересована, чтобы они выполнялись в полном объеме и наиболее качественно.

Третий блок межбюджетных отношений - выделение средств на реализацию делегированных Российской Федерацией полномочий, которые ими выполняются более качественно, чем из центра.

Четвертый блок - налоговое регулирование. Суть его заключается в том, что любое вмешательство в ход воспроизводственных процессов должно быть экономически целесообразным и обоснованным.