Виницына Вероника Викторовна. Оценка эффективности межбюджетных трансфертов : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Виницына Вероника Викторовна; [Место защиты: С.-Петерб. гос. ун-т].- Абакан, 2009.- 194 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/2086

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1 СТАНОВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 8

1.1 Особенности бюджетной системы Российской Федерации 8

1.2 Российская модель бюджетного федерализма 25

1.3 Эволюция межбюджетных отношений в Российской Федерации 37

ГЛАВА 2 ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ 61

2.1 Страновые особенности финансового механизма межбюджетных отношений 61

2.2 Трансформация финансового механизма межбюджетных отношений между федеральным центром и регионами в РФ. 73

2.3 Особенности предоставления трансфертов из региональных бюджетов в РФ 87

ГЛАВА 3 РАЗРАБОТКА МОДЕЛИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ 94

3.1 Основы построения модели оценки эффективности межбюджетных трансфертов 94

3.2 Оценка эффективности межбюджетных трансфертов на основе матричной модели 106

3.3 Особенности применения матричной модели на субфедеральном уровне (на примере муниципальных образований Республики Хакасия) 128

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 135

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 142

ПРИЛОЖЕНИЯ 162

**Введение к работе**

Для любого государства в современных условиях развития остается важной проблема межбюджетных отношений, которая традиционно выражается в поиске ответов на три главных вопроса: как должны распределяться доходные источники между уровнями бюджетной системы, каково справедливое разграничение расходных обязательств, какие формы финансовой помощи являются наиболее эффективными.

Реформирование бюджетной системы РФ, которое началось в 90-х годах 20 века и продолжается сейчас, уже показало положительные результаты.

Начиная с 2000 по 2008 год, федеральный бюджет исполнялся с профицитом. В целях обеспечения предсказуемости и преемственности проектов бюджетов на всех уровнях бюджетной системы был совершен переход к среднесрочному бюджетному планированию. Внедрены механизмы бюджетирования ориентированного на результат. Проведена корректировка налогового законодательства. С целью повышения эффективности бюджетных расходов и улучшения социального и экономического развития страны реализованы решения, направленные на развитие и финансовое обеспечение инфраструктурных проектов, началась реализация приоритетных национальных проектов. Принятые в 2007 году поправки к Бюджетному Кодексу завершили закрепление на долгосрочной основе доходов за субъектами РФ и муниципальными образованиями. Изменены подходы к оказанию финансовой помощи из вышестоящих бюджетов нижестоящим.

Однако, несмотря на достигнутые результаты до сих пор отсутствуют какие-либо механизмы оценки эффективности использования на уровне регионов и муниципальных образований средств, получаемых в виде межбюджетных трансфертов.

Необходимость оценки эффективности межбюджетных отношений на федеральном и субфедеральном уровне предопределило выбор темы, постановку цели и задач диссертационного исследования.

Целью исследования является разработка научно-методического подхода к оценке эффективности межбюджетных трансфертов на субфедеральном и местном уровнях.

Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие задачи:

раскрываются особенности устройства бюджетной системы РФ;

анализируется трансформация российской модели бюджетного федерализма через эволюцию межбюджетных отношений;

выявляются страновые особенности финансового механизма межбюджетных отношений;

- исследуется трансформация межбюджетных трансфертов, предостав  
ляемых из федерального, регионального и местного бюджета;

разрабатывается методика оценки эффективности межбюджетных трансфертов;

разрабатывается универсальная модель оценки уровня социально-экономического развития регионов и муниципальных образований;

- проводится апробация разработанной модели на уровне субъектов РФ и  
муниципалитетов.

Объектом диссертационного исследования являются субъекты РФ и органы местного самоуправления Республики Хакасия.

Предметом исследования являются межбюджетные трансферты как на региональном, так и на местном уровне.

Теоретической и методологической основой исследования являются научные труды отечественных и зарубежных ученых — экономистов и политологов, посвященных проблемам формирования и использования межбюджетных трансфертов, выделяемых как из федерального, так и из региональных бюджетов.

В основу проведения научного исследования положен системный подход как общенаучная методология с использованием методов сравнительного, эко-

номико-статистического, индексного, графического анализа, логического обобщения.

Информационной базой диссертационного исследования послужили: федеральные законы об исполнении бюджета Российской Федерации, законы Республики Хакасия об исполнении республиканского бюджета; официальные статистические данные Росстата и Хакасстата; данные Министерства финансов Республики Хакасия, материалы периодической экономической печати.

Научная новизна исследования заключается в разработке модели оценки эффективности инструментов межбюджетных отношений через оценку результативности использования межбюджетных трансфертов.

Научная новизна подтверждается следующими научными результатами исследования:

обоснованы направления трансформации российской модели бюджетного федерализма;

выявлены страновые особенности финансового механизма межбюджетных отношений;

предложена классификация принципов построения бюджетной системы, позволяющая оценить влияние экономических, организационных и правовых факторов на функционирование и развитие бюджетной системы;

разработана универсальная модель (то есть применимая как на уровне РФ - субъект РФ, так и на уровне субъект РФ - местный бюджет) оценки эффективности межбюджетных трансфертов, на основе построения матрицы «доля межбюджетных трансфертов - уровень социально-экономического развития»;

разработана модель оценки уровня социально-экономического развития региона или муниципального образования на основе расчета интегрального показателя;

- предложен обобщающий показатель оценки эффективности системы  
межбюджетных трансфертов на уровне субъектов федерации и муниципальных  
образований.

Практическая значимость исследования заключается в том, что выводы и предложения, сформулированные в работе, могут быть использованы для оценки результативности межбюджетных трансфертов, как на уровне региона, так и на местном уровне.

Результаты диссертационного исследования также могут быть применены в учебном процессе при изучении таких дисциплин как «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Государственные и муниципальные финансы», «Региональные финансы».

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Общий объем работы составляет 161 страницу машинописного текста, работа содержит 24 таблицы, 13 рисунков, библиографию (247 источников).

Во введении обоснована актуальность темы исследования, сформулированы цель и задачи работы, определены предмет и объект исследования, показана научная новизна, обозначена теоретическая и методологическая основа исследования, показана практическая значимость результатов исследования.

В **первой главе**диссертации «Становление бюджетной системы Российской Федерации» рассматриваются особенности бюджетной системы Российской Федерации, через анализ состава бюджетной системы, принципов ее построения и взаимосвязи бюджетов, объединенных в бюджетной системе.

Исследуются сложившиеся в теории и практике модели бюджетного федерализма в России и за рубежом. Анализируется становление модели российского федерализма от децентрализованного типа в 90-х годах, до централизованного, сложившегося в настоящее время.

Рассматривается эволюция межбюджетных отношений в РФ, предлагается новая периодизация развития системы межбюджетных отношений.

Во **второй главе**«Финансовые аспекты межбюджетных отношений» исследуются страновые особенности финансового механизма межбюджетных отношений, а также процесс трансформации инструментов межбюджетных трансфертов предоставляемых из федерального и регионального бюджетов.

**В третьей главе**«Разработка модели оценки эффективности межбюджетных трансфертов», обосновывается подход к оценке эффективности использования средств, полученных в виде финансовой помощи, на основе матрицы «доля межбюджетных трансфертов — уровень развития региона» (матричной модели). Разработана методика определения интегрального показателя уровня социально-экономического развития, как на уровне субъектов РФ, так и на уровне муниципальных образований. Предложен обобщающий показатель оценки эффективности системы межбюджетных трансфертов (Индекс экономической эффективности межбюджетных трансфертов).

В заключении приводятся основные выводы, вытекающие из выполненного исследования.

В приложениях содержатся таблицы и рисунки, иллюстрирующие отдельные положения диссертации.

## Особенности бюджетной системы Российской Федерации

Переход к рыночным отношениям, который произошел в нашей стране в 90-х годах прошлого столетия, обусловил необходимость реформирования бюджетной системы и бюджетного устройства

Бюджетное устройство включает в себя, по крайней мере, три важные характеристики:

1) структуру бюджетной системы;

2) организационные принципы построения бюджетной системы;

3) взаимосвязи бюджетов, объединенных в бюджетной системе.

Первая характеристика определяется преимущественно типом государственного устройства. Выделяют два основных типа государственного устройства: федеративное и унитарное. Прежде чем давать характеристику бюджетного устройства государств каждого типа, необходимо выяснить принципиальные отличия унитарных государств от федеративных.

Наиболее распространенной характеристикой типов государственного устройства является количество уровней государственного управления, либо степень централизации бюджетных средств и самостоятельности территориальных бюджетов.

Так, в унитарных государствах бюджетная система представлена двумя уровнями: государственным бюджетом и местными бюджетами, при этом местные бюджеты не входят своими доходами и расходами в государственный бюджет. В федеративных государствах бюджетная система включает. По крайней мере, три звена: федеральный бюджет (бюджет центрального правительства), бюджеты членов федерации, местные бюджеты. В условиях федерации местные бюджеты не включаются в бюджеты членов федерации, а расходы и доходы членов федерации не включаются в федеральный бюджет. С позиций Романовского М.В., Врублевской О.В., Сабанти Б.М. унитарным бюджетным системам соответствует высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных прав нижестоящих органов власти. Федеративным бюджетным системам присуща высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных институтов.

Однако данные подходы не дают исчерпывающих отличий этих двух типов бюджетного устройства, так как унитарное государство не всегда является жестко централизованным, а в федерациях не всегда территории обладают абсолютной самостоятельностью. Централизация и децентрализация власти присутствуют в любом обществе..."

Степень централизации или децентрализации унитарного государства зависит от распределения полномочий между центральным и местным уровнем. Проблемы функционирования территорий более близки и понятны на местах, поэтому пути их решения, защищающие интересы населения, местные органы власти могут найти быстрее. Следовательно, со стороны центрального правительства разумным является передача некоторых своих полномочий территориям. Также они ограничены в финансовых ресурсах, так как в унитарных государствах парламент определяет через бюджет, какие средства будут представлены в распоряжение территорий.

## Страновые особенности финансового механизма межбюджетных отношений

Одним из ключевых в функционировании бюджетной системы является вопрос о взаимоотношениях между ее уровнями, то есть речь идет о межбюджетных отношениях.

На наш взгляд, в экономической и правовой литературе на сегодняшний день нет оптимального и точного определения понятия «межбюджетные отношения». Рассмотрим, какие подходы к трактовке данного понятия существуют.

В соответствии с бюджетным законодательством, в Бюджетном Кодексе, до 1 января 2005 года под межбюджетными отношениями понимались отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. По мнению ряда исследователей, основным недостатком определения был его общий характер, так как под межбюджетными понимались любые отношения по любым вопросам между разными уровнями бюджетов." Данное определение являлось весьма расплывчатым.

В действующем бюджетном законодательстве сущность межбюджетных отношений была конкретизирована в следующей трактовке: «... взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса»3.

Это определение более четко очерчивает круг возникновения межбюджетных отношений, однако ограничивает их бюджетным процессом.

Разные подходы к определению межбюджетных отношений прослеживаются в отечественной экономической литературе. Так, например А.М. Бабич и Л.Н. Павлова предлагают следующие определение: «... совокупность отношений между органами государственной власти РФ, органами власти субъектов РФ и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления и исполнения бюджетов и бюджетного процесса».1 Данное определение также ограничивает сферу межбюджетных отношений только бюджетным процессом.

О.Г. Бежаев расширил приведенное выше определение межбюджетных отношений за счет включения в него полного перечня вопросов, по которым происходит взаимодействие бюджетов разных уровней. С его точки зрения, «... это экономико-правовые отношения, возникающие между органами государственной и муниципальной власти в ходе бюджетного процесса по поводу разграничения на постоянной или долговременной основе расходных полномочий, доходов, поступающих в бюджетную систему страны, определения нормативов закрепления на постоянной и долговременной основе федеральных и региональных налогов, перераспределения средств из бюджетов вышестоящих уровней в нижестоящие в порядке бюджетного регулирования, возмещения расходов, связанных с передачей расходных полномочий или принятием решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов других бюджетов, передачи средств в форме дотаций, субвенций, субсидий, временной финансовой помощи на возвратной платной и бесплатной основе, а также объединения средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти».2 Достоинством данного определения, на наш взгляд, является то, что сфера возникновения межбюджетных отношений разделилась на правовую и экономическую.

## Основы построения модели оценки эффективности межбюджетных трансфертов

В ходе реформирования системы межбюджетных отношений в России были достигнуты определенные результаты: определена структура межбюджетных трансфертов; в целом формализован порядок их предоставления (более 95% объем межбюджетных трансфертов распределяются на основе единых методик исходя из объективных показателей1).

Тем не менее, на прошедшем в Уфе 28-31 мая 2008 года Всероссийском семинаре - совещании руководителей финансовых органов субъектов Российской Федерации по теме: «Основные подходы к формированию бюджетных отношений в Российской Федерации в 2009-2011 годах», организованного Министерством финансов РФ, в качестве одной из рекомендаций было выделено дальнейшее совершенствование механизмов предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований." В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию РФ от 23 июня 2008 года говорилось о том, что до сих пор отсутствует механизм оценки эффективности использования территориями средств вышестоящих бюджетов, полученных в виде финансовой помощи.

На наш взгляд, любое вложение средств на территории субъекта или муниципального образования должно отражаться на его развитии в сторону улучшения, поэтому в зависимости от того, насколько обоснованно и грамотно распорядились территориальные органы власти полученными межбюджетным трансфертами, и должна оцениваться работа соответствующих органов публичной власти. Однако на сегодняшний день отсутствуют способы и методы оценки эффективности использования межбюджетных трансфертов.

В рамках представленной работы рассматривается возможность проведения данной оценки через выявление взаимосвязи между долей финансовой помощи в бюджете и уровнем социально-экономического развития субъекта федерации или муниципального образования.