Емельянова Ольга Владимировна. Финансирование стимулирующих дотаций субъектам РФ из федерального бюджета : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Емельянова Ольга Владимировна; [Место защиты: Нижегор. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского].- Нижний Новгород, 2009.- 243 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/2600

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В современных условиях нестабильной экономической ситуации и выпадения значимых доходов бюджетов бюджетной системы РФ особенно необходимо повышение эффективности реализации бюджетной политики органов власти всех уровней в РФ.

В последнее десятилетие в РФ планомерно реализовывались процессы централизации в системе межбюджетных отношений. По отчетным данным вес доходов территориальных бюджетов в 2000 году составлял 48 процентов всех доходов бюджетов бюджетной системы РФ, в 2007 только 38 процентов, что свидетельствует о снижении бюджетной независимости региональных и местных администраций. Политика федеральных органов власти в области межбюджетных отношений привела к тому, что по состоянию на 2009 год в России осталось лишь десять субъектов РФ, которые не получают дотации из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР).

Для России характерен очень высокий уровень региональной дифференциации: размер валового регионального продукта (ВРП) на душу населения в субъектах РФ различается в десятки раз.

Для многих наименее развитых регионов страны именно федеральные бюджетные средства позволяют местным администрациям выполнять базовые функции. Благодаря помощи из ФФПР уровень бюджетной обеспеченности Ингушетии увеличивается в 5,33 раза, Дагестана - в 2,73 раза, Карачаево-Черкесской Республики -в 2,59 раза, Адыгеи - в 2,25 раза, что свидетельствует о ярко выраженном процессе горизонтального перераспределения бюджетных средств в бюджетной системе РФ. Таким образом, одно из ключевых мест в системе межбюджетных отношений между федеральным Центром и регионами в России занимает система межбюджетных трансфертов.

Разрыв между регионами с наиболее низкими значениями бюджетной обеспеченности и средним по России уровнем постоянно увеличивается. Это требует регулярного увеличения ассигнований из федерального бюджета для предоставления финансовой помощи субъектам РФ, что способствует росту бюджетных расходов в целом.

Однако в 2005-2008 годах темпы роста ФФПР уступали как официальным темпам инфляции, так и темпам увеличения расходов федерального бюджета. В качестве наиболее вероятной причины возникновения такой неоднозначной тенденции представляется возможным указать расстановку приоритетов федерального Центра при реализации финансовой политики: одной из главных задач является борьба с инфляцией. Таким образом, при сокращении реального объема финансовой помощи, все большая доля федеральной помощи приходится на самые дотационные регионы. Поэтому регионы с уровнем экономического развития выше среднего несут большие финансовые потери относительно дотационных субъектов РФ. Из вышеизложенного следует, что задачей системы предоставления финансовой помощи регионам на протяжении последних лет является механическое выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов с акцентом на поддержку отстающим.

Российская модель бюджетного федерализма является серьезной преградой на пути экономического развития. В настоящее время, при входе в глубокий и продолжительный мировой экономический кризис, к внутренним преградам на пути к экономическому росту добавляются серьезные внешние. В условиях масштабного

сокращения потока конъюнктурных доходов невозможно дальнейшее существование неэффективных систем в прежнем виде.

Новые перспективы развития мировой экономики определяют дальнейшее экономическое развитие России, что диктует принципиально другие цели и задачи бюджетной политики: от требования перераспределения и использования нефтегазовых доходов в интересах населения РФ - к необходимости диверсификации и развития доходной базы территорий.

Обозначенные проблемы шире заявленной темы исследования, однако они обусловливают, в том числе, и сформированную систему межбюджетного выравнивания, и, в первую очередь, методику распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в РФ.

Вопросы организации системы федеральных межбюджетных трансфертов с ориентацией не только на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, но и на повышение заинтересованности территориальных органов власти в повышении качества их собственной политики в области бюджетных доходов и расходов в целом, в этой связи приобретают особую актуальность.

Основное препятствие на пути к реализации этой задачи - это отсутствие теоретически обоснованных методик комплексной оценки уровня бюджетного состояния субъектов РФ, сбалансированности и качества бюджетного состояния регионов для максимально объективного стимулирования наиболее активных субъектов РФ.

Разработка научно обоснованной методики комплексной оценки уровня бюджетного состояния на основе сводного стандартизованного показателя позволит сформировать на ее основе методики финансирования стимулирующих дотаций из федерального бюджета, что создаст условия более эффективного стимулирования субъектов РФ к укреплению собственной доходной базы, устойчивости консолидированного бюджета и эффективному расходованию бюджетных средств.

**Степень научной разработанности проблемы.**Проблема организации системы межтерриториального перераспределения затрагивается в трудах таких мировых классиков, как Э. Аткинсон, Дж. Каллис, Р. и П. Масгрэйвы, В. Оутс, Дж. Стиглиц, Ч. Тибу.

В последние несколько лет этому вопросу уделяют большое внимание такие российские ученые и экономисты, как И.М. Александров, A.M. Бабич, О.В. Врублевская, Н.Н. Гапоненко, A.M. Годин, В.П. Горегляд, И.А. Гришунина, Н.Б. Ермасова, Д.В. Дементьев, Л.А. Ефимова, Т.М. Ковалева, А.С. Кокин, Н.В. Колчина, Н.А. Колесникова, С.Д. Макарова, М.Ю. Малкина, А.С. Нешитой, Л.П. Окунева, Л.Н. Павлова, Г.Б. Поляк, М.В. Романовский, Н.Г. Сафонова, А.З. Селезнев, В.К. Сенчагов, А.А. Соколова, Ю.А. Суставова, А.А. Табаков, В.Д. Фетисов, В.А. Щербаков, Т.Ф. Юткина, Л.И. Якобсон, Н.И. Яшина и др.

Многие аспекты системы межбюджетных трансфертов в РФ широко представлены в разработках экспертов Института экономики переходного периода, Министерства финансов РФ, Центра фискальной политики, Центра стратегических разработок и др.

Высоко оценивая результаты, полученные ранее учеными и специалистами в исследуемой области, отметим, что остается еще достаточно аспектов, требующих более углубленного анализа и доработки. В целом, в настоящее время внимание ученых и практиков сконцентрировано на определении оптимального состава показателей, позволяющего наиболее полно описать результаты деятельности административно-

территориального образования для его дальнейшего использования в качестве критерия при выравнивании уровня бюджетной обеспеченности. В ряде разработанных методик распределения финансовой помощи нижестоящим бюджетам, в том числе, действующей Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, не заложены принципы финансирования стимулирующих дотаций с учетом показателя бюджетного развития субъектов РФ.

В рамках существующих подходов не в полной мере задействована система комплексной оценки бюджетного состояния субъектов РФ, так как в целях стимулирования субъектов РФ используются единичные разрозненные критерии.

Понятия стимулирующей дотации и стимулирующего и дестимулирующего эффектов, связанных с финансированием стимулирующих дотаций, требуют уточнения, так как современные методики распределения дотаций не учитывают вероятности достижения результирующего эффекта от распределения определенного объема стимулирующих дотаций.

Сфера межбюджетных отношений не обладает достаточным методическим обеспечением для получения оценки уровня бюджетного состояния субъектов РФ на основе определения сводного стандартизованного показателя, включающего критерии бюджетной независимости, направленности бюджетной политики в области расходов и бюджетной устойчивости регионов, которая позволяла бы классифицировать субъекты РФ по уровню бюджетного состояния. В существующих научных исследованиях недостаточно полно представлены методики оценки уровня сбалансированности бюджетного состояния, а также методы балльной оценки качества бюджетного состояния субъектов РФ, позволяющие производить комплексную оценку субъектов РФ по показателям бюджетного состояния и сбалансированности бюджетного состояния.

С точки зрения автора, более углубленных исследований заслуживает проблема организации системы федеральных межбюджетных трансфертов на основе показателя бюджетного развития субъектов РФ, то есть с ориентацией не только на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, но и на усиление заинтересованности территориальных органов власти в повышении эффективности бюджетного менеджмента.

Актуальность темы, степень ее научной разработки и практической значимости определили выбор темы, цели и задачи диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования.**Целью диссертации является совершенствование методологических основ, практических механизмов оценки бюджетного состояния субъектов РФ и финансирования стимулирующих дотаций из федерального бюджета с использованием сводного стандартизованного показателя в качестве критерия эффективности бюджетного менеджмента.

**Задачи исследования.**В соответствии с целью диссертационного исследования автором намечено решение следующих задач:

уточнить понятие стимулирующей дотации и стимулирующего и дестимулирующего эффектов, связанных с финансированием стимулирующих дотаций;

обосновать систему показателей оценки бюджетного состояния субъектов РФ и сформировать безразмерные показатели оценки бюджетного состояния субъектов РФ;

разработать методику оценки бюджетного состояния субъектов РФ на основе определения сводного стандартизованного показателя, включающего критерии бюджетной независимости, направленности бюджетной политики в области расходов и бюджетной устойчивости регионов, которая позволяет классифицировать субъекты РФ по уровню бюджетного состояния;

- предложить методику определения оптимального объема стимулирующих  
дотаций из федерального бюджета с учетом допустимого интервала значений для  
обеспечения максимальной вероятности возникновения положительного  
результирующего эффекта от их распределения;

разработать методику финансирования стимулирующих дотаций из федерального бюджета с учетом показателя бюджетного развития субъектов РФ;

- сформировать методику оценки уровня сбалансированности бюджетного  
состояния субъекта РФ;

- разработать метод балльной оценки качества бюджетного состояния субъектов  
РФ, позволяющий производить комплексную оценку на основе сводного  
стандартизованного показателя, учитывающего эффективность бюджетного  
менеджмента, и показателя сбалансированности бюджетного состояния региона.

**Предметом исследования**в диссертационной работе является совокупность теоретических и практических вопросов финансирования дотаций субъектам РФ из федерального бюджета.

**Объектом исследования**диссертационной работы являются консолидированные бюджеты субъектов РФ.

**Теоретической и методологической основой**диссертационного исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблемам организации и управления системой межбюджетных отношений в федеративном государстве; в работе использованы отечественные и зарубежные литературные источники (монографии, периодические издания); методические, справочные, инструктивные материалы. В исследовании использованы методы экономического, системного анализа, математической статистики.

**Информационную базу**исследования составили законодательные акты РФ; статистическая информация, отражающая состояние и тенденции развития консолидированных бюджетов субъектов РФ (отчетные данные Федерального казначейства РФ, официальные расчеты объемов дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ Министерства финансов РФ); материалы научно-практических конференций.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Уточнены понятия стимулирующей дотации и связанных с ней  
стимулирующего и дестимулирующего эффектов.

1. Обоснована система показателей оценки бюджетного состояния субъектов РФ, характеризующих степень реальной (де)централизации управления в сфере бюджетных доходов, направленность бюджетной политики территориальных органов власти в сфере бюджетных расходов и бюджетную устойчивость региона, и сформированы безразмерные показатели оценки бюджетного состояния субъектов РФ.
2. Разработана методика оценки бюджетного состояния субъектов РФ на основе сводного стандартизованного показателя, которая позволяет классифицировать субъекты РФ по уровню бюджетного состояния: субъекты РФ с бюджетным состоянием первого класса (наиболее бюджетно самостоятельные, обеспечивающие бюджетные ресурсы для осуществления межрегионального перераспределения), второго класса (удовлетворительное бюджетное состояние, в некоторой степени зависят от финансовой помощи из федерального бюджета), третьего класса (неудовлетворительное бюджетное состояние, ежегодно нуждаются в финансовой помощи из федерального бюджета в большей степени, нежели регионы второго класса).

4. Разработана методика определения оптимального объема стимулирующих  
дотаций из федерального бюджета с учетом допустимого интервала значений для  
обеспечения максимальной вероятности возникновения положительного  
результирующего эффекта от их распределения.

5. Предложена методика финансирования стимулирующих дотаций из  
федерального бюджета с учетом показателя бюджетного развития субъектов РФ.

6. Сформирована методика оценки уровня сбалансированности бюджетного  
состояния субъекта РФ.

7. Разработан метод балльной оценки качества бюджетного состояния субъектов  
РФ, позволяющий производить комплексную оценку на основе сводного  
стандартизованного показателя, учитывающего эффективность бюджетного  
менеджмента, и показателя сбалансированности бюджетного состояния региона.

**Теоретическая и практическая значимость**работы заключается в совершенствовании теоретических исследований в области финансирования дотаций субъектам РФ из федерального бюджета; разработке научно обоснованных методик оценки бюджетного состояния субъектов РФ; возможности применения данных методик в качестве инструмента системы межрегионального перераспределения. Основные положения и выводы разработанных автором методик могут быть использованы федеральными органами государственной власти РФ в процессе распределения дотаций из федерального бюджета с целью его совершенствования.

Данное исследование может быть применено для дальнейшего совершенствования научного исследования и преподавания дисциплин «Бюджетная система Российской Федерации», «Финансы», «Управление доходами и расходами бюджетами разных уровней».

**Апробация результатов исследования.**Основные положения диссертационного исследования докладывались и обсуждались в тезисах, статьях и выступлениях на ежегодных научно-практических конференциях и семинарах, проводимых по итогам научно-исследовательской работы в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского, Воронежском государственном университете, Пензенском государственном университете архитектуры и строительства, Волжском государственном инженерно-педагогическом университете, а также использовались в учебном процессе финансового факультета ННГУ им. Н.И. Лобачевского. Полученные результаты исследования используются в управлении анализа и планирования отраслей социальной сферы и государственного аппарата Министерства финансов Нижегородской области при оценке бюджетного состояния территорий на основе сводного стандартизованного показателя и показателя бюджетного развития.

Наиболее существенные положения и Результаты исследования опубликованы в 18 печатных работах, общим объемом 4,69 п.л., в том числе авторский вклад - 3,14 п.л.

**Структура и объем работы.**Диссертация изложена на 175 страницах машинописного текста, состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, приложений, содержит 7 рисунков, 16 таблиц. Список литературных источников содержит 199 наименований.