Семенченко, Екатерина Николаевна. Развитие механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Семенченко Екатерина Николаевна; [Место защиты: Рост. гос. эконом. ун-т].- Ростов-на-Дону, 2013.- 199 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/754

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Развитие теоретических основ и принципов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации 15**

1.1. Исследование системы межбюджетных отношений в условиях российской модели бюджетного федерализма 15

1.2. Эволюция основных принципов бюджетного выравнивания субъектов РФ 38

1.3. Генезис механизма бюджетного выравнивания субъектов РФ 48

**Глава 2. Практические аспекты финансового обеспечения доходных, расходных полномочий и бюджетного выравнивания в субъектах Российской Федерации 68**

2.1. Оценка финансового обеспечения доходных и расходных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации 68

2.2. Анализ современного состояния выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации 94

2.3. Особенности выравнивания бюджетной обеспеченности на муниципальном уровне 111

**Глава 3. Направления реформирования механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах Российской Федерации в условиях реализации бюджетной реформы 137**

3.1. Методические рекомендации по выравниванию бюджетной обеспеченности на уровне субъектов РФ 137

3.2. Перспективы долгосрочного выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ в целях достижения их финансовой самообеспеченности 150

Заключение 164

Библиографический список

* [Эволюция основных принципов бюджетного выравнивания субъектов РФ](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-mehanizma-vyravnivanija-bjudzhetnoj-obespechennosti-v-subektah-rossijskoj.html#5249831)
* [Генезис механизма бюджетного выравнивания субъектов РФ](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-mehanizma-vyravnivanija-bjudzhetnoj-obespechennosti-v-subektah-rossijskoj.html#5249832)
* [Анализ современного состояния выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-mehanizma-vyravnivanija-bjudzhetnoj-obespechennosti-v-subektah-rossijskoj.html#5249833)
* [Перспективы долгосрочного выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ в целях достижения их финансовой самообеспеченности](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-mehanizma-vyravnivanija-bjudzhetnoj-obespechennosti-v-subektah-rossijskoj.html#5249834)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью решения одной из приоритетных задач финансовой политики государства – создания эффективной и действенной системы межбюджетных отношений в части развития механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах Российской Федерации.

Межбюджетные отношения складываются в рамках бюджетной системы и играют существенную роль в ее развитии. В научных исследованиях большое внимание уделяется межбюджетным отношениям в основном в области взаимоотношений федерального центра с регионами, а также необходимости сокращения существенных различий объемов реальных доходов на душу населения, объемов инвестиционных ресурсов и уровней социально-экономического развития регионов и муниципалитетов России.

Система межбюджетных отношений и трансфертов должна стимулировать проведение ответственной налогово-бюджетной политики и повышение эффективности бюджетных расходов, а в конечном итоге – обеспечить равный доступ граждан к бюджетным услугам и социальным гарантиям.

В результате проведения бюджетных и налоговых реформ сформированы правовые основы разграничения доходных и расходных полномочий публично-правовых образований, создан механизм бюджетного выравнивания.

Практика реформ наряду с позитивными результатами имеет и негативные стороны: доля средств консолидированного бюджета России на финансовое обеспечение полномочий субъектов РФ и муниципальных образований сократилась; снизилась прозрачность; усилился субъективизм в выравнивании субфедеральных и местных бюджетов.

В настоящее время продолжает сохраняться значительная дифференциация бюджетной обеспеченности в субъектах РФ. Ее основные причины состоят в значительных различиях уровней экономического развития территорий-реципиентов и недостатках практики бюджетного выравнивания в субъектах РФ.

Необходимость совершенствования существующего методического обеспечения, научного обоснования распределения дотаций, недостаточная теоретическая разработанность проблемы определили особую значимость темы исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Вопросы выравнивания бюджетной обеспеченности постоянно находятся в центре внимания ученых-финансистов. Весомый вклад в исследование отдельных теоретических проблем и разработку практических рекомендаций внесли такие отечественные исследователи, как: И.М. Александров, Мст.П. Афанасьев, О.Г. Бежаев, П.И. Вахрин, Н.Г. Вовченко, О.В. Врублевская, В.А. Галанов, А.М. Годин, Т.А. Голикова, Т.В. Гончаренко, Л.С. Гринкевич, Т.В. Грицюк, А.Г. Грязнова, Д.Ю. Завьялов, О.Б. Иванова, А.Г. Игудин, С.И. Лушин, О.В. Малиновская, А.С. Нешитой, В.Г. Пансков, И.В. Подпорина, М.Г. Полозков, Г.Б. Поляк, М.В. Романовский, В.Г. Сенчагов, А.Г. Силуанов, В.А. Слепов, В.Б. Христенко, В.Б. Шуба, Н.И. Яшина. Следует отметить, что основные наработки вышеназванных ученых осуществлялись применительно к теоретическому пониманию межбюджетных отношений, к исследованиям неравномерности социально-экономического развития территорий.

Среди ученых, занимающихся проблемами распределения доходных и расходных полномочий между уровнями власти, разработкой методики распределения финансовой помощи, следует выделить таких ученых, как: В.П. Горегляд, Л.А. Ерошкина, В.В. Климанов, А.М. Лавров, Л.И. Пронина.

Исследование проблем межбюджетных отношений в России является сравнительно новым научным направлением. Объективные основы возникновения и развития таких отношений нашли отражение в научных трудах зарубежных ученых: К. Брауна, А. Вебера, Э. Гувера, У. Изарда, Дж. Кейнса, А. Леша, Т. Паландера, П. Самуэльсона, И. Тютена, О. Энглендера.

Основополагающими работами в области зарубежных теорий сглаживания неравномерности развития территорий, базировавшихся на фискальном федерализме, явились исследования Р. Боудвея, Р. Масгрейва, У. Оутса, Ч. Тибу, Э. Шаха. Однако проблема выравнивания бюджетной обеспеченности по-прежнему актуальна и не нашла достаточно полного решения.

До настоящего времени остаются недостаточно разработанными методологические подходы к формированию системы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований, к оценке эффективности инструментарно-методического аппарата выравнивания бюджетной обеспеченности, выявлению особенностей выравнивания бюджетной обеспеченности в период преодоления последствий экономического кризиса.

Актуальность рассматриваемой проблемы, ее практическая значимость, недостаточная проработанность теоретических и прикладных аспектов выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах РФ обусловили выбор темы, цели и задачи диссертационной работы.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является разработка и обоснование теоретических, методических и практических рекомендаций по совершенствованию механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах Российской Федерации.

Достижение указанной цели потребовало постановки и решения следующих задач:

исследовать теоретико-методологические основы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

предметно исследовать сущность межбюджетных отношений и выявить иерархические связи дефиниций: «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношения», «межбюджетные трансферты», «бюджетная обеспеченность»;

раскрыть эволюцию принципов и генезис механизма бюджетного выравнивания субъектов РФ;

дать оценку финансового обеспечения доходных и расходных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации;

отразить специфику выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для определения направлений ее оптимизации;

провести сравнительный анализ методик распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований;

дать методические рекомендации по распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности внутри субъектов РФ с учетом особенностей их социально-экономического развития.

**Предметом исследования** являются финансовые отношения по поводу выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах Российской Федерации в условиях реализации бюджетной реформы.

**Объектом исследования** выступает механизм выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях Белгородской и Воронежской областей.

**Теоретико-методологической основой исследования** явились труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области межбюджетных отношений, в том числе выравнивания бюджетной обеспеченности, распределения доходных и расходных полномочий между уровнями власти, методики распределения финансовой помощи между уровнями власти, законодательные и нормативные документы: Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, бюджетные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, нормативные правовые и подзаконные акты РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, материалы научных конференций и периодических изданий.

Диссертационная работа выполнена в рамках паспорта специальности ВАК 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, части 1 «Финансы», раздела 2 «Общегосударственные, территориальные и местные финансы», п. 2.15 «Концептуальные подходы к формированию межбюджетных отношений».

**Инструментарно-методический аппарат.** Исследование проводилось с применением методов научного познания: наблюдение, дедукция, индукция, абстрактно-логический метод, метод сравнительного анализа, анализ, синтез, аналогия, сопоставление, табличный метод, формализованные экономико-математические зависимости, обобщение, приемы построения логических схем, группировка и другие.

**Информационно-эмпирической базой исследования**, обеспечивающей репрезентативность исходных данных, обоснование основных положений диссертационной работы, достоверность и надежность выводов, рекомендаций и предложений, явились законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты Российской Федерации, отчетность об исполнении федерального, региональных и местных бюджетов Российской Федерации, материалы официальных интернет-сайтов Правительства РФ, Министерства финансов РФ, Федерального казначейства России, периодические издания, научные статьи, труды отечественных и зарубежных ученых. Эмпирическую базу исследования составили полученные автором материалы в результате исследования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования** определяется тем, что в условиях модернизации методов управления общественными финансами создание эффективного механизма бюджетного выравнивания в субъектах Российской Федерации становится объективной необходимостью, что предполагает на основе систематизации и комплексного подхода к развитию межбюджетных отношений разработку рекомендаций по выравниванию бюджетной обеспеченности в субъектах РФ и муниципальных образованиях, а именно: по стимулированию субъектов РФ и муниципальных образований к наращиванию налогового потенциала, снижению уровня дотационности регионов и муниципальных образований, повышению эффективности бюджетных расходов. Это будет способствовать дальнейшему укреплению их финансовой самостоятельности, приближению доступности к бюджетным услугам и социальным гарантиям, повышению прозрачности региональных и муниципальных финансов.

**Основные положения, выносимые на защиту**

1. Управление межбюджетными отношениями сводится к обеспечению качественной информационной базы для принятия эффективных решений. Категория «межбюджетные отношения» исследуется преимущественно с позиций нормативно-правовой их стороны. Практически отсутствуют исследования межбюджетных отношений как категории в разрезе различных методических подходов, дающих целостное представление с учетом сущностно-содержательного уровня и форм проявления. В силу этого возникает необходимость уточнить иерархические связи в понятийном аппарате посредством определения взаимосвязи следующих дефиниций: «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношения», «межбюджетные трансферты», «бюджетная обеспеченность».

2. Важнейшим инструментом разрешения проблем бюджетно-правового регулирования является формирование, классификация и законодательное закрепление принципов бюджетного выравнивания, существующих не в отдельности, а находящихся в определенном динамическом взаимодействии. Отсутствие в российском законодательстве четко выделенных принципов бюджетного выравнивания идет вразрез с действующей бюджетной политикой. Следовательно, необходимым условием эффективного функционирования межбюджетных отношений является законодательное закрепление принципов бюджетного выравнивания в Бюджетном кодексе РФ.

3. Одним из важнейших аспектов повышения эффективности бюджетного выравнивания является содержание и функциональные особенности развития механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах РФ и муниципальных образованиях, которые нацелены на сокращение применения межбюджетных трансфертов в виде дотаций и субсидий без учета уровня бюджетной обеспеченности регионов, стимулирование расширения ими собственной доходной базы, производственных мощностей. Определение в субъектах РФ и муниципальных образованиях положительных и отрицательных факторов развития механизма бюджетного выравнивания позволяет выявить его существующие тенденции в рамках реализации бюджетной реформы.

4. Необходимым условием повышения эффективности бюджетного выравнивания внутри субъектов РФ является разработка и определение рекомендаций по модификации существующей методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в муниципальных образованиях в части ее стимулирующей составляющей, которые позволят обеспечить прозрачность и объективность существующего механизма бюджетного выравнивания.

5. Выравнивание бюджетной обеспеченности в субъектах РФ и муниципальных образованиях осуществляется за счет выравнивающих дотаций, которые предоставляются путем безвозмездного и безвозвратного отвлечения бюджетных средств в целях обеспечения равных возможностей доступа граждан к государственным и муниципальным услугам. Существующая разрозненность и многочисленность межбюджетных трансфертов в рамках ключевых направлений государственной политики приводит к ослаблению контроля за использованием дотаций, снижению степени прозрачности их распределения. В связи с этим целесообразным является укрупнение межбюджетных трансфертов, а также разработка мероприятий по развитию механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях путем разработки соответствующего комплекса мер.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в разработке теоретических и методических рекомендаций по выравниванию бюджетной обеспеченности в субъектах РФ с целью достижения их финансовой устойчивости, самостоятельности и сбалансированности.

Основные результаты, характеризующие научную новизну исследования, состоят в следующем.

1. Выявлены иерархические связи понятийного аппарата, используемого для определения содержания межбюджетных отношений «бюджетный федерализм» «межбюджетные отношения» «межбюджетные трансферты» «бюджетная обеспеченность» на основе систематизации имеющихся разработок в научной литературе, заключающиеся в том, что межбюджетные отношения строятся на основе реализации принципов бюджетного федерализма, межбюджетные трансферты выступают формой межбюджетных отношений, а бюджетная обеспеченность – это интегральный критерий межбюджетных трансфертов. Предложенные авторские трактовки данных понятий позволят расширить теоретические разработки в части развития понятийного аппарата в области межбюджетных отношений.

2. Проведена декомпозиция принципов бюджетного выравнивания в разрезе укрупненных групп: 1) принципы вертикального бюджетного выравнивания; 2) принципы горизонтального бюджетного выравнивания; 3) общие принципы вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания, состав которых дополнен новыми принципами, такими как: социальная справедливость в системе бюджетного выравнивания; результативность использования бюджетных средств; дифференцированный подход к ограничениям по дефициту для субъектов РФ (муниципальных образований) с разным уровнем дотационности; учет специфических особенностей территорий. Систематизация и уточнение данных принципов нацелены на формирование объективных критериев оценки бюджетного выравнивания субъектов Российской Федерации, повышение финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований, гласности межбюджетных отношений.

3. Выявлены и систематизированы тенденции развития механизма выравнивания бюджетной обеспеченности на субфедеральном и муниципальном уровнях, включающие: 1) позитивные факторы, отражающие: применение единых методик распределения межбюджетных трансфертов на основе использования объективных показателей, определяющих потребность в финансировании; установление бюджетным законодательством различных условий осуществления бюджетного процесса субъектами РФ и муниципальными образованиями в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов бюджетов субъектов Федерации и бюджетов муниципальных образований и др. и 2) факторы, сдерживающие эффективность механизма бюджетного выравнивания, такие как: низкая доля неналоговых и налоговых доходов в доходах субфедеральных бюджетов; недостаточность стимулирования субъектов РФ и муниципальных образований к наращиванию собственного налогового потенциала; низкая доля в бюджетах муниципальных образований поступлений по налогам, передаваемым им по дополнительным нормативам; отсутствие действенных стимулов по наращиванию доходной базы региональных и местных бюджетов; разрозненность, многочисленность межбюджетных трансфертов в рамках ключевых направлений государственной политики. Учет выявленных тенденций позволит разработать комплекс мер по повышению объективности и предсказуемости механизма распределения межбюджетных трансфертов, а также по обеспечению сбалансированности бюджетов различных уровней.

4. Обоснована необходимость модификации методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на уровне субъектов РФ с позиции усиления стимулирующих составляющих развития территорий и повышения эффективности бюджетных расходов. Это позволит перейти к более обоснованному распределению дотаций, объективной оценке финансового положения муниципальных образований, рациональному использованию бюджетных средств и обеспечению реализации принципа прозрачности механизма бюджетного выравнивания.

5. Предложен комплекс мер по развитию механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, отражающий: 1) меры по стимулированию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к развитию налогового потенциала, направленные на обеспечение их бюджетной самодостаточности; 2) меры по активизации перехода от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований к краткосрочному кредитованию недостатка средств на счетах субфедеральных и муниципальных образований; 3) меры по совершенствованию распределения финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям, что будет способствовать укреплению собственной доходной базы в целях достижения финансовой самостоятельности, повышению заинтересованности в экономическом развитии территорий.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что содержащиеся в нем теоретические положения расширяют теоретический ракурс исследования системы межбюджетных отношений и могут быть использованы в качестве методологической базы для объективного распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований.

**Практическая значимость исследования** определяется возможностью широкого применения основных положений, выводов и рекомендаций по совершенствованию процесса выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Обоснованные преимущества и предложенные рекомендации по оптимизации данного процесса выравнивания бюджетной обеспеченности устранят «иждивенческие настроения», будут способствовать росту собственной базы доходов бюджетов, принятию экономически обоснованных управленческих решений в области пополнения заемными средствами счетов бюджетов публично-правовых образований.

Теоретические и практические положения диссертации могут быть использованы в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации».

**Апробация результатов работы.** Основные теоретические и практические результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных, региональных научно-практических конференциях и симпозиумах: «Инновационные технологии в кооперативном образовании как фактор развития экономики» (г. Белгород, 2009 г.), «Развитие финансовых отношений в условиях трансформационных процессов» (г. Харьков, 2009 г.), «Теория и практика инновационного развития кооперативного образования и науки» (г. Белгород, 2010 г.), «Наука и кооперация: проблемы и пути развития» (г. Белгород, 2011 г.), «Экономика, социология и право в современном мире: проблемы и поиски решений» (г. Пятигорск, 2012 г.), «Социально-экономические проблемы инновационного развития» (г. Воронеж, 2012 г.), «Научно-практические аспекты развития кооперации, экономики и образования» (г. Липецк, 2012 г.).

Практические рекомендации и разработки автора были апробированы в практике бюджетного процесса Управления финансов и бюджетной политики администрации Борисовского района Белгородской области, в учебном процессе Белгородского университета кооперации, экономики и права.

По теме диссертационного исследования автором опубликовано 14 научных работ общим объемом 28,82 п.л. (авторских 9,35 п.л.), в том числе 4 статьи – в научных изданиях, рекомендованных ВАК, объемом 2,38 п.л.

**Структура диссертации.** Цель и задачи диссертационного исследования определили логику, структуру и объем работы. Диссертация изложена на 199 страницах машинописного текста, состоит из введения, трех глав, объединяющих 8 разделов, заключения, библиографического списка из 202 наименований, проиллюстрирована 13 таблицами, 8 рисунками и 6 приложениями.

Диссертационная работа имеет следующую структуру, определенную предметом, логикой исследования и совокупностью решаемых задач.

**Введение**

## Эволюция основных принципов бюджетного выравнивания субъектов РФ

Известно, что оптимальная схема бюджетного федерализма предполагает условие, при котором объем доходных полномочий субъектов Федерации соответствует объему расходных полномочий, который закреплен за конкретным уровнем власти. Однако, такие условия можно достичь лишь теоретически, а на практике между расходными полномочиями и доходными возможностями по реализации полномочий обязательно существует определенный разрыв [167, с. 10].

Профессор С. И. Лушин и профессор В. А. Слепов определяют «бюджетный федерализм как отношения между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации на основе сочетания принципов централизма и децентрализма по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения налогово-бюджетных полномочий, расходов и доходов, их распределения и перераспределения в бюджетной системе при высокой степени самостоятельности бюджетов и ответственности за результаты проводимой региональными и местными властями самостоятельной налогово-бюджетной политики исходя из единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации и входящих в них местных территориальных образований» [182, с. 296-297].

Таким образом, дискуссия, посвященная проблеме бюджетного федерализма, и отраженная в научных трудах позволяет сделать вывод о наличии нерешенных вопросов, которые требуют дальнейших исследований.

Профессор О.Б. Иванова правомерно отмечает, что возникшая между учеными-экономистами дискуссия до настоящего времени не внесла четкой определенности в содержание дефиниции «бюджетный федерализм» и обоснованно выделяет ключевые положения его сущности: 1) бюджетный федерализм отражает совокупность отношений между Федерацией и субъектами по вопросам разграничения существующих бюджетных полномочий; 2) бюджетный федерализм предполагает функционирование единой трехзвенной бюджетной системы; 3) бюджетный федерализм обеспечивает сочетание интересов всех участников бюджетного процесса; 4) бюджетный федерализм ориентирован на обеспечение целостности федеративного государства при соблюдении принципов самостоятельности каждого вида бюджетов [104, с. 130].

Профессор О.Б. Иванова вполне обоснованно утверждает, что бюджетный федерализм - это «отношения между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации и местного самоуправления на основе реализации принципов централизации и децентрализации по поводу проведения научно-обоснованной бюджетной политики, разграничения расходных и налоговых полномочий при органичном сочетании и единстве интересов Федерации, субъектов Федерации и местных органов власти, а также строгой самостоятельности бюджетов различных уровней» [104, с. 136].

Главная тенденция бюджетного федерализма проявляется в увеличивающейся концентрации налоговых доходов на федеральном уровне при одновременном сбросе все большего объема социально значимых и других расходных полномочий на уровень субъектов Федерации, что, по сути, означает сброс бюджетного дефицита на региональный уровень.

Подводя итог вышесказанному, считаем необходимым отметить, что бюджетно-налоговые отношения между федеральными, региональными и местными органами власти в России, как федеративном государстве, могут строится только на основе бюджетного федерализма. С одной стороны, бюджетный федерализм выступает базой, на которой основываются межбюджетные отношения - отношения по поводу распределения полномочий, расходов и доходов по различным уровням бюджетной системы и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов нижестоящим. С другой же стороны, бюджетный федерализм и его основополагающие принципы наиболее четко проявляются и реализуются именно в системе межбюджетных отношений. Аналогичной позиции придерживаются В.М. Родионова, А.Г. Игудин, A.M. Лавров, В.Б. Христенко, считающие, что межбюджетные отношения в федеративном государстве должны строиться на принципах бюджетного федерализма, реализация которых позволяет сблизить, но не отождествлять содержание этих понятий.

Таким образом, сущность бюджетного федерализма, на наш взгляд, проявляется через эффективную систему межбюджетных отношений, включающую бюджетное регулирование. В свою очередь межбюджетные отношения представляют собой единый взаимосвязанный и взаимообусловленный процесс: с одной стороны, распределение расходных полномочий между различными уровнями власти, а с другой - распределение доходных полномочий и финансовой помощи между звеньями бюджетной системы. С точки зрения объективного содержания бюджетный федерализм является формой выражения финансовых отношений, которые по своей экономической природе, сущности выражают денежные распределительные отношения и лежат в основе бюджетного федерализма, и межбюджетных отношений. Поэтому, целесообразно рассматривать во взаимосвязи понятия «межбюджетные отношения» и «бюджетный федерализм», но не отождествлять их, так как неправильное толкование их сущностного содержания может привести к возникновению терминологической путаницы.

Оценка бюджетных потребностей населения представляет собой важный элемент распределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы государства. Формой такого распределения являются межбюджетные трансферты, в том числе выравнивающая финансовая помощь. Формирование и предоставление общественных благ является важнейшей задачей для многих государств. В экономической литературе под общественным благом понимается существование самого института государства, целью которого, согласно институциональной теории, является установление в обществе четких «правил игры» и обеспечение их соблюдения всеми жителями той или иной территории1. В соответствии с экономической теорией проблемы соотношения индивидуальных и общественных интересов определяют роль государства в общественном взаимодействии.

В 1950-х гг. в области общественных финансов основополагающей стала теория общественных благ, сформированная и представленная П. Самуэльсоном, которому принадлежит традиционная формулировка общественного блага, как блага, обладающего специфическими свойствами, такими как неделимость (несоперничество), неисключаемость, невозможность не потреблять [200].

В соответствии с теорией общественного сектора, общественные блага представляют собой блага, потребляемые членами общества на бесплатной для каждого из них основе (т.е. за счет государства). Общественные блага должны предоставляться за счет минимально возможных издержек - этого требует принцип эффективной аллокации государственных ресурсов2. Еще одной категорией благ, предоставляемых бесплатно государством являются частные блага, которые индивидуально потребляются. К ним относятся образование, здравоохранение, культура. Частные и общественные блага предоставляются за счет налогов и других доходов бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов.

## Генезис механизма бюджетного выравнивания субъектов РФ

Система финансового обеспечения органов трёх уровней публичной власти России функционирует в условиях разграничения их полномочий, определенных более чем в 150 федеральных законах.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» к компетенции федеральных органов государственной власти в настоящее время отнесены 57 различных направлений, которые легли в основу установленных конкретных полномочий.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в перечень компетенций (полномочий) входят 97 наименований. В соответствии с этим законом на уровень субъектов РФ передаются некоторые федеральные полномочия, в результате чего совокупный объем полномочий субъектов РФ приближается к 200 (191 полномочие) [150, с. 42].

Максимальный перечень полномочий муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом права решать не отнесенные к компетенции местного значения вопросы достигает 53-ёх [150, с. 42]. Таким образом, из 301-го на федеральном уровне финансируется 19 % полномочий, на региональном уровне - 63 %, а на местном - 18 % полномочий. Следовательно, на субфедеральном и региональном уровнях финансово обеспечиваются 81 % полномочий.

Такое распределение полномочий не останется неизменным. Вполне правомерным и целесообразным в этом отношении является отнести к компетенции местных органов недропользование общераспространенными полезными ископаемыми, что позволит укрепить сырьевую базу местного строительства, энергетики, увеличить доходы муниципальных образований. Также органам местного самоуправления поселений важно предоставить право распоряжение землями, государственная собственность на которые не разграничена. Одновременно должно быть отменено исключение, позволяющее органам государственной власти субъектов РФ распоряжаться земельными участками в столицах административных центров этих субъектов [150, с. 42].

В частности, считается целесообразным передать «вниз» ответственность за экологический контроль над неопасными производственными объектами; надзор за исполнением трудового законодательства, управление государственным имуществом в сфере охраны объектов культурного наследия. Финансовое обеспечение передаваемых полномочий предполагается организовать в форме «единой субвенции» .

В настоящее время сохраняются как неразграниченные полномочия, так и полномочия, которые дублируются на различных уровнях публичной власти. При принятии отдельных отраслевых федеральных законов наблюдается ведомственный подход, что в результате приводит к нарушению базовых принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти [150, с. 43].

Также есть примеры неоднозначного закрепления отдельных публичных полномочий. Довольно часто субъекты РФ и органы местного самоуправления указывают на нечеткость формулировок отдельных полномочий в федеральном . законодательстве, что приводит к возможности расширенного толкования контрольно-надзорными органами масштабов деятельности различных уровней власти.

С целью недопущения нарушения базовых принципов и дальнейшего совершенствования разграничения властных полномочий Министерство регионального развития РФ стоит на позиции целесообразности: - подготовить реестр полномочий всех уровней публичной власти, который должен быть открытым, что в свою очередь позволит гражданам определять, какой уровень публичной власти отвечает за отдельный вопрос. Этот документ предполагается разместить в интернете с предоставлением возможности оценки заинтересованным лицом эффективности реализации конкретного полномочия; - оценивать проекты нормативных правовых актов на соответствие их принципам разграничения полномочий [150, с. 43].

В предложенном реестре должен быть представлен весь спектр как полномочий, которые влекут за собой расходные обязательства, так и нормотворческих полномочий, которые в настоящее время активно представлены в отраслевых федеральных законах. Данный реестр необходим для прозрачности при определении объемов полномочий, выполняемых различными уровнями публичной власти, будь то Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или органы местного самоуправления.

В общем виде, в настоящее время состояние финансового обеспечения властных полномочий в России складывается таким образом, что 53 % налоговых доходов поступают в федеральный бюджет, 47 % - в консолидированные бюджеты субъектов РФ, однако с учетом межбюджетных трансфертов и перечислений во внебюджетные фонды данная пропорция выравнивается. Такова особенность российской налоговой системы, в которой более «крупные» налоги, такие как: акцизы, НДС, налог на прибыль организаций поступают в федеральный бюджет и составляют около 80 % суммы его доходов [150, с. 43].

В результате этого становится понятно, что укрепление финансовой базы местных бюджетов главным образом связано с налоговыми поступлениями, поэтому за местными налогами необходимо закреплять именно те налоги, на развитие налоговой базы которых могут оказывать влияние органы местного самоуправления.

Вместе с тем субъекты РФ передают значительный объем полномочий муниципальным образованиям, при этом 30 % расходов местных бюджетов занимают расходы на выполнение переданных полномочий.

Одной из важных задач развития финансовой системы является формирование программного бюджета. На федеральном уровне такая работа ведется с 2010 года, уже был определен порядок разработки госпрограмм, утвержден их перечень, сформировано первое аналитическое распределение расходов по госпрограммам, однако в 2011 году эта программа приостановилась. Переход к программному бюджету -это не самоцель, а способ начать комплексную реформу всей системы государственного управления, ее переориентацию на измеримые, общественно значимые результаты, повышение ответственности координаторов, заказчиков этих программ за достижение их показателей.

Переход к «программному бюджету» планируется осуществить начиная с федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015-2016 годов. Основными целями такого перехода являются: - создание общих подходов к подготовке программного бюджета, позволяющих обеспечить прозрачность бюджетного процесса для всех участников; - увязывание стратегического и бюджетного планирования; - определение плановых результатов бюджетных расходов и проведение мониторинга их достижения с точки зрения целеполагания бюджетных расходов.

## Анализ современного состояния выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Из представленных в таблице данных следует, что общая динамика объемов субвенций на осуществление полномочий по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности отрицательная. Так, общий объем субвенций в 2009 году по отношению к 2008 году составил 77,9 %, в 2010 году по отношению к 2008 году - 62,3 %, а к 2009 году - 80,0 %. Причем отрицательный темп на уровне 80,0 % характерен для отношения объемов 2010 года к объемам субвенций 2009 года для всех муниципальных районов Белгородской области, что подтверждает субъективный характер распределения субвенций для выравнивания бюджетной обеспеченности поселений Белгородской области.

Структурные позиции в общем объеме субвенций в 2008 году колебались от 2,2 % по Борисовскому району до 9,1 % по Шебекинскому району, в 2009 и 2010 годах - от 2,8 % по Краснояружскому району до 8,8 % по Белгородскому району. Следовательно, структурные позиции муниципальных районов в общем объеме субвенций в 2009 и 2010 годах были на одном уровне, что еще раз подтверждает необъективность распределения субвенций потребностям в них муниципальных образований.

Для сравнения с Белгородской областью рассмотрим ситуацию, которая сложилась в Воронежской области.

Воронежская область образована 13 июня 1934 г., так же как и Белгородская область входит в состав Центрального федерального округа Российской Федерации, граничит с Украиной, занимает 0,3 % территории России. Численность населения области на 1 января 2012 года составила 2331,5 тыс. человек . Это наиболее крупный после Московской области по территории, численности населения, а также экономическому потенциалу регион.

Административно в состав области входят 31 муниципальный район, 32 городских поселения (в том числе 3 городских округа), 462 сельских поселения.

Все 31 муниципальных района и 1 городской округ Воронежской области являются дотационными. По итогам за 2010 год доходы консолидированного бюджета области исполнены в сумме - 71235,3 млн. руб., расходы в сумме -72948,6 млн. руб., т.е. с дефицитом в размере - 1713,3 млн. руб.

Бюджетный процесс в области заложен в законе Воронежской области «О бюджетном процессе в Воронежской области» от 10 октября 2008 года № 81-ОЗ.

Правовое регулирование межбюджетных отношений в Воронежской области ведется в соответствии с Законом области «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» от 17 ноября 2005 года № 68-03.

на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов из областного Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов); на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из областного Фонда финансовой поддержки поселений.

По назначению средств упомянутые фонды целесообразно, на наш взгляд, именовать соответственно областным Фондом выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов и областным Фондом выравнивания бюджетной обеспеченности поселений.

Дотации из Фонда выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов распределяются согласно Методике расчета дотаций из областного Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), содержание которой идентично Методике, применяемой в Белгородской области.

Динамика и структура дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городского округа Воронежской области за 2008-2010 годы приведены в таблице 10.

Согласно таблице дотации распределены между 31-им районом и одним городским округом. Общий объем дотаций в 2009 и 2010 годах по отношению к 2008 году положительный с уровнем прироста 8,5 %, а объем дотаций в 2009 году равнялся их общему в 2010 году.

Динамика объемов дотаций 2009 года по отношению к объему 2008 года колебалась от 26,5 % по Россошанскому до 241,0 % по Борисоглебскому городскому округу, в 2010 году по отношению к 2008 году - от 16,3 % по Павловскому до 239,5 % - по Борисоглебскому городскому округу, в 2010 году по отношению к 2009 году - от 79,5 % по Россошанскому району до 109,9 % по Каширскому району.

Структурные позиции отдельных муниципальных районов и городского округа колебались в 2008 году от 0,8 % по Павловскому району до 5,7 % по Таловскому району, в 2009 году - от 0,5 % по Лискинскому району до 6,0 % по Новоусманскому району, в 2010 году - от 0,1 % по Павловской району до 5,7 % по Новоусманскому району.

Согласно статьи 49 Закона Воронежской области «О бюджетном процессе в Воронежской области» от 10 октября 2008 года № 81-03 одновременно с проектом закона Воронежской области об областном бюджете в областную Думу, наряду с другими материалами, предоставляются расчеты распределения межбюджетных трансфертов. Однако в составе материалов расчет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов муниципальных районов и городских округов отсутствует.

В соответствии со статьей 10 Закона Воронежской области «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» в целях выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению полномочий по распределению вопросов местного значения предусмотрены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Такие дотации образуют областной Фонд финансовой поддержки поселений. Средства Фонда распределяются между поселениями в соответствии с «Методикой расчета дотаций из областного Фонда финансовой поддержки поселений», содержание которой идентично Методике, применяемой в Белгородской области.

Динамика и структура субвенций бюджетам муниципальных районов Воронежской области на осуществление полномочий по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений за 2008-2010 годы приведены в таблице 11.

## Перспективы долгосрочного выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ в целях достижения их финансовой самообеспеченности

Таким образом, в условиях экономического роста и улучшения ситуации на рынке заимствований возникли идеи по использованию рыночных механизмов для покрытия дефицитов и пополнения счетов бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований.

В этом направлении проводит работу Федеральное казначейство совместно с Министерством финансов РФ в области создания механизма предоставления краткосрочных кредитов Федерального казначейства, а с 2017 года -«Бюджетного банка» на пополнение остатка средств на счетах бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Следовательно, бюджетная система РФ по мере отработки механизма краткосрочного бюджетного кредитования на пополнение недостатка средств на счетах бюджетов субъектов РФ и на счетах муниципальных районов находится на пороге отказа от бесплатного дотирования на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований к вполне рыночным краткосрочным кредитам Федерального казначейства.

Идея пополнения счетов субфедеральных и муниципальных бюджетов за счет краткосрочных кредитов нашла законодательную поддержку.

Правительство РФ 25.07.2012 внесло в Государственную Думу проект Федерального закона № 116795-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым Бюджетный кодекс РФ дополняется статьей 93 «Бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)».

Согласно нормам названной статьи бюджетный кредит предоставляется за счет остатков средств на едином счете федерального бюджета в размере, не превышающим одной двенадцатой части от утвержденного объема доходов регионального (местного) бюджета на срок, не превышающий 30 дней.

Таким образом, в результате преобразования Федерального казначейства в «Бюджетный банк» краткосрочное кредитование на пополнение остатков средств счетов региональных и местных бюджетов будет осуществлять названный банк за счет остатков средств на счетах бюджетов бюджетной системы РФ, сосредоточенных на едином счете.

Таким образом, перспективным направлением рыночных механизмов в покрытии временных дефицитов и пополнении остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) должно стать предоставление органами Федерального казначейства краткосрочных бюджетных кредитов.

Предоставление в большом количестве дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности отрицательно сказывается на развитии межбюджетных отношений, так как приводит к снижению заинтересованности территорий в развитии инфраструктуры; отсутствию единой направленности социально-экономического развития регионов, неравномерному развитию региона по объему предоставляемых услуг .

Третьей группой мер по развитию механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах РФ и муниципальных образованиях являются меры по совершенствованию распределения финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям, включающие в себя: - создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ; - использование в бюджетном процессе группы индикаторов «Повышение эффективности распределения бюджетных средств» (таких как: наличие нормативно утвержденного формульного порядка определения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований; наличие неменяющейся в течение отчетного года методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований; эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и др.); проведение комплексной оценки эффективности межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям, что будет способствовать объективности при распределении различных форм финансовой помощи муниципальным образованиям; - необходимость внесения корректив в порядок расчета индекса налогового потенциала, учитывающих изменения налоговой базы субъектов РФ в условиях экономического кризиса; - отсутствие субъективизма при распределении различных форм финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям; - отказ субъектам РФ, имеющим прирост задолженности по социальным обязательствам в праве получения дотаций на сбалансированность бюджета.

Использование предложенного комплекса мер по развитию механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях состоящего из трех основных составляющих будет способствовать ослаблению иждивенческих настроений у регионов, увеличению их собственной доходной базы в целях достижения финансовой самостоятельности, повышению заинтересованности субъектов РФ и муниципальных образований в экономическом развитии территорий.

Рассмотрев упомянутые выше меры, следует отметить, что они приобретают важное значение при формировании как теоретических основ, так и практических аспектов функционировании механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в субъектах РФ.

Одним из важных направлений развития механизма бюджетного выравнивания должно стать повышение финансовой самостоятельности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, которое может быть достигнуто путем предоставления из федерального и региональных бюджетов безвозмездных выплат, поощряющих субъекты РФ и муниципальные образования, развивающие свою доходную базу. Такое направление будет стимулировать субъекты РФ и муниципальные образования к увеличению собственных доходов.