Бирюков Алексей Геннадьевич. Система формирования и распределения фондов финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2005 267 c. РГБ ОД, 61:05-8/2093

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Экономические основы финансовой помощи субъектам Российской Федерации 11

1.1. Экономическое обоснование финансовой помощи субъектам Российской Федерации . 11

1.2. Цели и задачи оказания финансовой помощи. 16

1.3. Условия и порядок оказания финансовой помощи. 24

Глава 2. Организация финансовой помощи субъектам Российской Федерации 30

2.1. Методологические и нормативные основы организации и функционирования Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) 30

2.1.1. Цели и задачи Фонда 30

2.1,2 Условия и порядок получения средств из Фонда 38

2.1.3. Стимулирующая и выравнивающая части Фонда. 50

2.1.4. Целевые виды финансовой помощи. 58

2.1.5. Оценка доходной части бюджета субъекта Российской Федерации для принятия решения об оказании финансовой помощи. 61

2.2. Фонд компенсаций и его роль в оказании финансовой помощи регионам. 79

2.2.1. Цели и задачи Фонда. 79

2.2.2. Условия и порядок предоставления средств из Фонда. 86

2.3. Фонд софинансирования социальных расходов и его роль в

оказании финансовой помощи регионам. 93

2.3.2. Анализ влияния Фонда на бюджетную политику субъектов Российской Федерации. 106

2.3.3. Методические основы распределения средств Фонда. 109

2.4. Предоставление из федерального бюджета ссуд на

финансирование кассовых разрывов, обусловленных сезонным

характером затрат либо сезонным характером поступлений

доходов. 114

2.4.1. Анализ практики применения ссуд из федерального бюджета. 114

2.4.2. Отличие бюджетных ссуд от других видов финансовой помощи 131

2.5. Обусловленная финансовая помощь. 145

Глава 3. Основные направления совершенствования политики и практики предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации 164

3.1. Предпосылки изменения параметров финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы 164

3.2 Финансовая помощь на выполнение собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.167

Заключение185

**Введение к работе**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время в Российской Федерации решается ряд широкомасштабных проблем финансового характера, в том числе в области формирования межбюджетных отношений, оказания финансовой помощи регионам в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности.

Экономические реформы общественного устройства в стране, конституционная провозглашенность и реализация принципов территориальной самостоятельности вызвали необходимость анализа территорий в ракурсе реформирования межбюджетных отношений и их способности к самообеспечению.

В настоящее время важнейшим фактором существующей системы распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований является отсутствие нормативно-правового регулирования вопросов распределения средств (единственным исключением является Фонд реформирования региональных финансов), низкая степень стабильности используемых методологических подходов, отсутствие механизмов оценки эффективности применяемых форм и видов финансовой поддержки, что в целом является следствием недостаточной проработанности исследуемой темы, особенно с учетом меняющихся условий, в том числе разграничения расходных полномочий и доходных источников между бюджетами разных уровней.

Значительное число видов и форм финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, используемых на современном этапе, характеризуются низким уровнем взаимосвязи. Отсутствует качественное обоснование для подходов к формированию и взаимодополняемости различным

направлений предоставления денежных средств субнациональным бюджетам.

Особое значение имеет данная проблема в связи с реализацией Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249, в которой поставлена задача повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, а также, учитывая необходимость принятия поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации в соответствии с федеральными законами об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Все это требует разработки эффективной системы бюджетного федерализма, на основе решения таких проблем, как разделение полномочий в финансовой сфере между федеральными и региональными органами власти, создание дееспособного механизма формирования и оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета.

**Степень научной разработанности проблемы.**Анализ имеющейся научной литературы по проблеме формирования и распределения финансовой помощи субъектам Российской Федерации из Федерального бюджета показал, что развитие основных направлений оказания такой помощи регионам Российской Федерации исследовались многими учеными и практиками. Результаты их нашли отражение в трудах отечественных экономистов. В своем исследовании автор опирался на труды видных ученых - экономистов Л.И. Абалкина, A.M. Бабича, Е.В. Бушмина, Е.М. Бухваль-да, С.Д. Валентея, В.П. Иваницкого, А.Г. Игудина, А.М. Лаврова, В.Н. Лексина, Н.С. Максимовой, Л.П. Павловой, ВТ. Панскова, И.В. Под-пориной, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, В.И. Рыбина, Н.Г. Сычева, К.И. Таксира, В.Б. Христенко и других.

Вместе с тем, изменение налогового и бюджетного законодательства в последние годы, оценка результативности действующего механизма финансовой помощи позволяют утверждать, что проблема ее формирования и распределения регионам Российской Федерации остается еще недостаточно исследованной в экономической литературе. Особенно в части определения четких целей и задач, решаемых в рамках системы межбюджетных трансфертов.

**Теоретической основой исследования**послужили труды ведущих ученых в области бюджетных отношений, материалы и рекомендации научно-практических конференций, посвященных современным проблемам межбюджетных отношений.

Методологической базой исследования является комплексная система научных методов, использованных при изучении предмета исследования. При анализе предмета исследования и формулировании выводов по его результатам использовались логический и системный методы, структурно-функциональный метод, аналитический, статистический, экономико-математический методы.

Информационной базой исследования явились: программные и нормативно-законодательные документы Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, данные официальной статистики России, материалы научно-практических конференций и симпозиумов по проблемам межбюджетных отношений, аналитико-статистические обзоры, справочные, методические и инструктивные документы, результаты проводимых автором исследований и практической деятельности по разработке и внедрению новых методов распределения финансовой помощи регионам.

Необходимость оказания финансовой помощи регионам из федерального бюджета обосновывается тем, что подавляющее большинство субъектов Российской Федерации не располагают доходным бюджетным

потенциалом достаточным для финансирования своих расходных полномочий. Так называемые дотационные, депрессивные регионы на протяжении последних десяти лет, являвшиеся крупнейшими получателями финансовой помощи из федерального бюджета, так и не разработали, и не реализовали меры по снижению финансовой зависимости от федерального центра.

**Дель**и задачи **исследования.**Цель диссертационного исследования - разработка научных и практических рекомендаций по формированию и распределению финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета.

Постановка данной цели обусловила необходимость решения ряда задач, выполнение каждой из которых явилось определенным этапом в процессе реализации исследования. В качестве таких задач можно выделить следующие:

1. Раскрыть сущность межбюджетных отношений и обосновать необходимость их совершенствования.
2. Используя методологию системного подхода определить основные методические принципы оказания финансовой помощи регионам.
3. Раскрыть и предложить новые формы и методы выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.
4. Обосновать необходимость реформирования механизма распределения финансовой помощи.
5. Уточнить действующую нормативно-правовую базу, регламентирующую порядок оказания финансовой помощи регионам.
6. Определить инструменты и механизм оказания финансовой помощи местным бюджетам.

Объектом исследования являются консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и фонды оказания им финансовой помощи.

**Предметом исследования**являются методы и инструменты определения и распределения финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в разработке основных направлений формирования и распределения финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета на основе реформирования межбюджетных отношений, применения новых форм и методов обеспечения бюджетной достаточности.

К конкретным результатам исследования, обладающим научной новизной, можно отнести следующее:

1. Анализ системы формирования, распределения и использования финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета.
2. Обоснование необходимости и конкретных направлений совершенствования межбюджетных отношений.
3. Определение основных методических принципов оказания финансовой помощи регионам.
4. Обоснование новых форм и методов выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.

5. Совершенствование действующей нормативно-правовой базы  
регламентирующей порядок оказания финансовой помощи регионам.

6. Обоснование и определение инструментов и механизма оказания  
финансовой помощи местным бюджетам.

Обоснованность и достоверность полученных в ходе исследования результатов базируются на использовании информационной базы, включающей практические материалы **о**распределении и результатах распреде-

ления финансовой помощи регионам из федерального бюджета, законодательные и другие нормативно-правовые акты, научные труды отечественных ученых.

**Практическая значимость исследования**заключается в том, что основные выводы и предложения автора могут быть использованы при подготовке программного документа, являющегося продолжением Концепции развития бюджетного федерализма на период до 2005 года, при формировании ведомственных программ Министерства финансов Российской Федерации, подготовке среднесрочного финансового плана и проекта федерального бюджета.

Кроме того, в связи с установлением в Бюджетном кодексе Российской Федерации требований к формам и методам оказания финансовой поддержки муниципальным образованиям из региональных бюджетов и бюджетов муниципальных районов, материалы данной работы могут применяться и на субнациональном уровне при организации и оценке эффективности формирования и распределения межбюджетных трансфертов.

**Внедрение результатов исследования.**Автором был разработан и предложен к утверждению в составе Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации механизм оценки расходов территориальных бюджетов на выплату субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг на 2002 год. Предложенный способ оценки расходов был включен в состав Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2002 год; с тех пор используется ежегодно.

В 2003 году был утвержден, разработанный автором, порядок оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (приказ Минфина России от 18 февраля 2003 года № 41). Этим порядком устанавливалась

обязательная процедура оценки регионов, включая публикацию результатов на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации, ежеквартально.

При непосредственном участии автора в 2002 году был разработан порядок распределения средств Фонда софинансирования социальных расходов на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на выплату субсидий гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2002 года № 354.

При решении вопросов о распределении дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов регионов на 2003 год автором был разработан новый порядок, утвержденный приказом Минфина России от 7 мая 2003 года № 128. В данном порядке устанавливалась прямая зависимость между реализацией претендентами на получение финансовой помощи мер по сокращению кредиторской задолженности и объемом дотаций, что позволило в предельно сжатые сроки существенно сократить задолженность в данных регионах.

Предложения автора о внесении изменений и дополнений в Методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности были одобрены Рабочей (трехсторонней) группой по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации и утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670.

Логика и структура исследования.

Логика исследования, определяемая предметом, объектом исследования, его целями и вытекающими из них задачами, отражена в диссертации, состоящей из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

## Экономическое обоснование финансовой помощи субъектам Российской Федерации

Среди основных элементов межбюджетных отношений весьма важно подробно рассмотреть вопросы, касающиеся формирования и распределения финансовой помощи.

В связи с этим, целесообразно сначала определить объективные финансово-экономические основы, обуславливающие использование этого инструмента межбюджетного регулирования.

Вопросы условий и механизмов распределения финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации исключительно актуальны. Это обуславливается такими объективными факторами, как чрезмерно неравномерное размещение производительных сил по субъектам Федерации, недостаточность налоговых и неналоговых доходов (далее - условно-собственные доходы) территориальных бюджетов для обеспечения минимально необходимых расходов, состояние экономики Российской Федерации, проведение масштабных реформ. В подтверждение этому в нижеследующей таблице приведены данные, характеризующие уровень дифференциации регионов по налоговому потенциалу.

Следует отметить, что в субъектах Федерации, на територии которых проживает 10,1 % населения, за период 1997-2002 гг. сосредоточено в среднем 1/3 производимой добавленной стоимости к сумме по всем регионам. Более того, это повышенное значение доли в добавленной стоимости (по сравнению с долей в населении) увеличивалось с 25,0 % в 1997 году до 34,8 % в 2000 году и, лишь незначительно снизилось к 2002 году до уровня 33,6 %. Добавленная стоимость в расчете на душу населения превышала среднероссийскую в 2002 году в 3,3 раза.

Другая группа регионов, население которых составляет 10,5 % к сумме по Российской Федерации, располагает около 4,3 % добавленной стоимости. За период с 1997 по 2002 год их доля в добавленной стоимости страны снизилась с 4,8 % до 4,2 %. Добавленная стоимость в расчете на душу населения в 2002 году относилась к среднему по Российской Федерации аналогичному показателю как 0,4 к 1.

Для прочих субъектов Российской Федерации, на территории которых проживает около 80 % населения, объем добавленной стоимости в среднем в 1997-2002 гг. составил 65 %. Причем тенденция соотношения вновь создаваемой стоимости данных регионов за этот период характеризуется снижением удельной добавленной стоимости к среднероссийскому показателю с 0,884 в 1997 году до 0,783 в 2002 году. Это не только подтверждает тезис о неравномерности размещения проиводства по регионам, но и также свидетельствует об углублении уровня диспропорций между субъектами Федерации1.

В отношении возможностей территориальных бюджетов обеспечивать финансирование необходимых расходов на минимальном уровне за счет налоговых и не налоговых доходов (то есть доходов без финансовой помощи из федерального бюджета) следует отметить, что в виду незавер шенности процесса разграничения расходных полномочий между властями разных уровней, произвести достоверную оценку объемов минимальных расходов по субъектам Федерации не представляется возможным. Вместе с тем, в целях оценки уровня обеспеченности условно-собственными доходами минимально необходимых расходов, по нашему мнению, может быть использован такой показатель, как соотношение расходов на оплату труда и условно-собственных доходов. Действительно, при прочих равных условиях, чем больше это соотношение, тем меньшими финансовыми возможностями обладает субъект Федерации до получения финансовой помощи из федерального бюджета.

## Методологические и нормативные основы организации и функционирования Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР)

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации -регионов (ФФПР) был создан во втором квартале 1994 года. Начиная с этого времени данный фонд является основным, как по значению, так и по объему, механизмом перераспределения части средств федерального бюджета между субъектами Федерации и важным инструментом межбюджетного регулирования. Если в целях такого регулирования распределение налогов между субъектами Федерации осуществляется с помощью нормативов расщепления их между федеральным и территориальными бюджетами, то оно относится к первичному распределению, а при перераспределении финансовых ресурсов через федеральный бюджет в консолидированные бюджеты субъектов Федерации, в том числе через ФФПР, - к вторичному распределению.

В составе всех средств финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации с 1994 года и по настоящий момент доля ФФПР составляла от 53,8 % (в 2001 году) до 83,4 % (в 1997 году). По отношению к валовому внутреннему продукту (ВВП) объем средств, распределяемый через ФФПР, составлял от 0,84 % (в 1999 году) до 1,94 % к ВВП (в 1997 году). Для демонстрации роли ФФПР в формировании бюджетов отдельных субъектов Федерации можно обратиться к отчетным данным нижепривеведенной таблицы.

Из таблицы видно, что в ряде регионов доходы бюджетов в течение ряда лет преимущественно формируются за счет данного фонда. Так, в Республиках Дагестан, Тыва, Чечня, Коми-Пермяцком, Усть-Ордынском Бурятском автономных округах за период с 2001 по 2003 гг. более 50 % доходов консолидированных бюджетов составляли средства ФФПР. При этом, в Республике Тыва, Республике Дагестан, Усть-Ордынском Бурятском автономном округе за тот же период доля ФФПР превышала 60 % доходов. Эти факты подтверждают важность нахождения оптимального способа формирования и распределения ФФПР.

Характерной особенностью Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации является то, что он регулируется не только официальными нормативно-правовыми актами (законы, правительственные правовые акты), но и другими документами, причем роль последних зачастую является решающей. Как ни парадоксально, но в течение срока действия Фонда, цель, с которой он создается и распределяется, не была в них четко определена.

В статье 48 Закона "О федеральном бюджете на 2002 год" задача Фонда определяется как выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации: "... дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации ...". Исходя из этого, цель ФФПР может быть определена через понятие выравнивания, то есть сокращение различий. В зависимости от конкретного содержания понятия "бюджетная обеспеченность", не раскрытого в приведенном тексте, более точное назначение этого фонда может трактоваться весьма различно.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (статья 6) содержится иной способ толкования цели предоставления средств Фонда, определяемой как финансовое обеспечение гарантированных минимальных государственных социальных стандартов (далее - МГСС), МГСС в Кодексе характеризуются следующим положением: "... это государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации..", В статье 135 Кодекса сказано, что: ... финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты.

## Предпосылки изменения параметров финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы

В самом общем виде причины, побуждающие Минфин России к изменению подходов к формированию финансовых взаимоотношений в части оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, можно разделить на две группы: строго необходимые и целесообразные.

Так, в составе первой группы причин, можно отметить четкие требования федеральных законов "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", принятых в новой редакции в 2003 году, на основе которых были подготовлены поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации.

Наиболее значимым основанием можно назвать изменение принципа формирования расходов в части введения новой категории в бюджетное законодательство - расходные полномочия.

В соответствии с указанными законами, средства Федерального фонда компенсаций, уже не относятся к финансовой помощи, а являются, скорее, расходами федерального бюджета на выполнение федеральных функций. Исходя из этого, в составе данного Фонда, например, уже не могут содержаться субвенции на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, поскольку полномочия по определению размеров пособия и категории получателей относятся к органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, существует множество поручений Правительства Российской Федерации о создании или изменении таких форм финансовой помощи как финансовая поддержка закрытых административно-территориальных образований и наукоградов, уточнении методик распределения Фонда регионального развития и Фонда реформирования региональных финансов. При этом, в отношении последнего канала финансовой помощи можно отметить и такой аргумент, как прекращение действия источника его формирования - займа Международного банка реконструкции и развития.

2005 год требует использования отдельных подходов к формированию средств на выполнение полномочий федерального правительства и органов управления регионального и муниципального уровней.

Настоящие предложения сформулированы с целью либо приведения действующих механизмов распределения средств федерального бюджета в соответствие с новыми требованиями бюджетного законодательства, либо совершенствования действующих форм оказания финансовой поддержки с учетом изменения действующих и прогнозируемых условий работы бюджетной системы на основе повышения обоснованности, формализации, прозрачности и эффективности.