

На правах рукописи

Мартыненко Ольга Владимировна

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ
ВЫРАВНИВАНИЯ ДИСБАЛАНСОВ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В
РОССИИ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Орёл -2013

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского».

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Закиров Ахнаф Исрафилович

Официальные оппоненты:

Ляхова Наталия Ивановна, доктор экономических наук, профессор,
Старооскольский технологический институт имени А.А. Угарова (филиала)
Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Национальный исследовательский
технологический университет «МИСиС», кафедра «Экономика и менеджмент»,
заведующая кафедрой

Севрюкова Светлана Валентиновна, кандидат экономических наук, доцент,
Филиал негосударственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Московский психолого-социальный университет» в
г. Брянске, кафедра «Экономика, финансы и анализ»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования «**Юго-западный
государственный университет**»

Защита состоится 25 декабря 2013 года в 14 часов 30 минут на заседании
диссертационного совета Д 212.182.04 при федеральном государственном бюджетном
образовательном учреждении высшего профессионального образования
«Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс» по
адресу: 302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40, аудитория 705; официальный сайт:
www.qu-unprk.ru.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке федерального
государственного бюджетного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Государственный университет – учебно-научно-
производственный комплекс» по адресу: 302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29,
аудитория 340.

Автореферат разослан 25 ноября 2013 г. Объявление о защите и автореферат
размещены на официальном сайте федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Государственный университет - учебно-научно-производственный комплекс»:
www.gu-unprk.ru и на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии
Министерства образования и науки Российской Федерации по адресу: vak2.ed.gov.ru

Ученый секретарь
диссертационного совета



Коростелкина Ирина Алексеевна

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В Российской Федерации бюджетный федерализм является важным звеном финансовой системы. Эффективность его функционирования в значительной степени определяет результативность всей бюджетной системы. В свою очередь данная система оказывает прямое воздействие на всю экономику в целом. Поэтому значимость бюджетного федерализма трудно переоценить и особенно для России, которая является федеративным государством. Ключевой проблемой в Российской Федерации является отсутствие обоснованного экономического механизма вертикального выравнивания, сущность которого заключается в оптимальном распределении финансовых ресурсов между разными уровнями бюджетной системы. Также существуют недостатки в действующем горизонтальном выравнивании, в котором преобладающую роль выполняет дотация, имеющая нецелевой характер финансовой помощи субъектам РФ. Дотационный механизм выравнивания является весьма затратным и не позволяет оказывать адресную финансовую помощь регионам. Поэтому, необходимо кардинальное изменение механизма горизонтального выравнивания.

Актуальность названных проблем требует совершенствования экономических механизмов вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания на федеральном и региональном уровне, что, в свою очередь, предопределило выбор темы диссертационной работы, посвященной проблемам бюджетного выравнивания в России.

Степень изученности проблемы. Значительный научный вклад в развитие, становление бюджетного федерализма в России внесли отечественные учёные, как: К.К. Баранов, О.В. Богачёва, С.В. Галицкая, А.М. Годин, В.П. Горегляд, Ю.В. Другова, Л.А. Ерошкина, М.В. Романовский, Д.В. Рыжков, М.Г. Полозков, И.В. Подпорина, Г.Б. Поляк, Е.В. Понаморенко, Р.Г. Сомоев, В.Б. Христенко, Ю.Г. Швецов и другие.

При разработке теоретических и практических проблем межбюджетных отношений использовались труды зарубежных авторов: М.Т. Дункан, М.Д. Сазерлэнд, Д. Стиглиц, П. Тальбот, Х. Хаузер, Р. Инмана, Х. Лазара, Д. Рубенфельда.

Значительные исследования проблемы межбюджетных отношений были проведены также такими учёными, как: Т.Т. Алиев, А.М. Бабич, О.Г. Бежаев, О.В. Врублёвской, А. Дорждеев, А. Закиров, В.В. Иванов, В.В. Климанов, Л.А. Ковалерова, А.С. Колесов, Ю.А. Крохина, С.П. Кузнецов, Ю.И. Любимцев, И.Д. Мацкуляк, С.Е. Прокофьев, А.Д. Селюков, В.А. Сивицкий, А.Г. Силуанов, В.С. Тимченко, С.Е. Ходак.

Однако в работах, посвященных вопросам бюджетного федерализма, по-прежнему остаются вопросы, которые требуют дальнейшего исследования в теоретическо-методическом плане. В частности, необходимо определить, как обеспечить региональные и местные органы власти собственными финансовыми ресурсами, а также оптимальные размеры и формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость совершенствования механизма бюджетного выравнивания, необходимость её решения в современных условиях обуславливает выбор темы диссертационного исследования, определяет её цель и задачи.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических положений и научно – методических рекомендаций по организации и выравниванию дисбалансов бюджетного федерализма на разных уровнях власти.

В соответствии с поставленной целью в настоящем диссертационном исследовании основное внимание уделено решению следующих **задач**:

- выявить недостатки действующего механизма бюджетного федерализма в вертикальном выравнивании бюджетной системы Российской Федерации на современном этапе;

- определить недостатки действующего бюджетного федерализма в горизонтальном выравнивании бюджетной системы Российской Федерации;
- обосновать квоту покрытия для вертикального бюджетного выравнивания в действующей модели бюджетного федерализма;
- разработать направления совершенствования действующего механизма федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, основанный на переходе от дотационной к субсидиарной системе;
- предложить механизм горизонтального выравнивания на основе выделения субсидий из федерального бюджета регионам.

Объектом диссертационного исследования является: федеральный бюджет и региональные бюджеты Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются межбюджетные отношения между федеральным и региональными бюджетами по регулированию горизонтальных и вертикальных дисбалансов.

Область исследования Исследование соответствует п. 2.16 «Модели бюджетного федерализма в России: проблемы и перспективы развития», паспорта специальности ВАК РФ 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

Теоретическую основу диссертации составили исследования российских и зарубежных учёных-экономистов по проблемам бюджетного федерализма и межбюджетных отношений.

Методической основой исследования послужили методы логического, сравнительного, статистического и системного анализа, метод расчета статистической средней величины, экспертных оценок.

Информационную базу диссертационного исследования составили нормативно-правовые акты Российской Федерации, материалы Министерства Финансов Российской Федерации, статистические данные территориальных органов Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, бюджетная отчетность, аналитические данные, опубликованные в экономической литературе, а также размещённые в сети Интернет.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке механизмов вертикального и горизонтального выравнивания дисбалансов бюджетного федерализма в Российской Федерации: критерия определения потребностей в финансовых ресурсах бюджетов разных уровней на основе квоты покрытия, разработке направлений совершенствования финансовой поддержки регионов, а также создание субсидиарной системы горизонтального бюджетного выравнивания.

Научную новизну подтверждают следующие **научные результаты, выносимые на защиту:**

- выявлены недостатки действующего механизма бюджетного федерализма в вертикальном выравнивании бюджетной системы Российской Федерации на современном этапе, которые заключаются в отсутствии экономически обоснованного распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы (п. 2.16 паспорта специальности 08.00.10);

- определены недостатки действующего бюджетного федерализма в горизонтальном выравнивании бюджетной системы Российской Федерации, которые заключаются в отсутствии целенаправленного оказания финансовой помощи субъектам РФ и как следствие требующие значительного объёма перераспределяемых финансовых ресурсов (п. 2.16 паспорта специальности 08.00.10);

- обоснована квота покрытия как критерий определения потребностей в финансовых ресурсах субъектов межбюджетных отношений, позволяющий определить пропорцию распределения финансовых ресурсов между её различными уровнями бюджетной системы (п. 2.16 паспорта специальности 08.00.10);

- разработаны направления совершенствования действующего механизма федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, основанной на переходе от дотационной к субсидиарной системе, позволяющей придать финансовой помощи целевой характер и доленое участие регионов в

финансировании социально - значимых бюджетных услуг (п. 2.16 паспорта специальности 08.00.10);

- предложен механизм горизонтального выравнивания на основе выделения субсидий из федерального бюджета регионам с целью обеспечения равного доступа граждан к социально - значимым бюджетным услугам (п. 2.16 паспорта специальности 08.00.10).

Теоретическая значимость выполненного исследования содержится в выводах и предложениях, сформулированных в диссертации и направленных на совершенствование механизмов бюджетного выравнивания. Достоверность и объективность полученных результатов обеспечивается использованием современных научных исследований, четко сформулированным перечнем задач, а также обоснованием необходимости их решения.

Практическая значимость работы состоит в том, что основные предложения в части межбюджетных отношений могут быть использованы федеральным и региональными уровнями власти для совершенствования бюджетного федерализма в России. Рекомендации, изложенные автором, могут быть методической основой для совершенствования федерального бюджетного законодательства. Также данные предложения могут найти применения в построении механизмов межбюджетных отношений между регионами и муниципалитетами

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Основные теоретические положения и практические разработки исследования докладывались автором на Межвузовских и Международных научно-практических конференциях: «Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы его развития» (Новосибирск, 14 марта 2012 года), «Стимулирование и выравнивание бюджетной обеспеченности на региональном уровне РФ» (Саратов, 23 марта 2012 года), «Необходимая оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов РФ» (Брянск, 25 июня 2012 года), «Динамика межрегиональной дифференциации регионов и сравнительный анализ зарубежных стран» (Москва, 13 августа, 2012 года).

Результаты исследования нашли практическую реализацию в работе государственных органов власти на федеральном и региональном уровне.

Разделы и результаты диссертационной работы используются в учебном процессе при подготовке специалистов и бакалавров по дисциплинам «Финансы и кредит», «Бюджетная система РФ» в ФГБОУ ВПО «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского».

Публикации. Основные положения диссертационной работы отражены в научных работах общим объёмом 2,8 п.л., из них 3 статьи- в перечне научных изданий, рекомендованных ВАК.

Структура и содержание диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованных источников, включающего 184 наименования. Текст диссертации изложен на 156 страницах, содержит 13 рисунков, 24 таблицы.

Во **введении** обосновывается актуальность работы, формулируются цель, задачи, теоретическая, методическая основа, практическая значимость исследования, его предмет, объект, научная новизна и результаты апробации работы.

В первой главе «ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА» были проанализированы определения бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, рассмотрены основные инструменты бюджетного выравнивания, исследован опыт бюджетного федерализма в США и Германии.

Во второй главе «ВЕРТИКАЛЬНОЕ И ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ» проведён анализ распределения финансовых полномочий между уровнями бюджетной системы, рассмотрена организация налоговой автономии субъектов межбюджетных отношений, проанализировано горизонтальное бюджетное выравнивание межбюджетных отношений.

В третьей главе «ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВЕРТИКАЛЬНОГО И ГОРИЗОНТАЛЬНОГО

МЕХАНИЗМОВ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ» была проведена модернизация вертикального бюджетного выравнивания в России, рассмотрены и проанализированы основы создания субсидиарной системы оказания финансовой помощи регионам, предложено совершенствование механизма распределения субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов Российской Федерации.

В заключении сделаны выводы и обобщаются рекомендации по совершенствованию бюджетного федерализма в Российской Федерации.

2 ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1 Выявлены недостатки действующего механизма бюджетного федерализма в вертикальном выравнивании бюджетной системы Российской Федерации на современном этапе, которые заключаются в отсутствии экономически обоснованного распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы

В диссертационном исследовании автор выделяет недостатки действующего механизма бюджетного федерализма в вертикальном бюджетном выравнивании, которые представлены на рисунке 1.



Рисунок 1 – Недостатки вертикального бюджетного выравнивания

1. В течение 2010-2012 годов в налоговых поступлениях консолидированного бюджета РФ большая часть суммы приходилась на федеральный бюджет. Его удельный вес в 2010-2012 годах колебался от 56% до 61,5%.

2. В 2012 году были переданы расходные полномочия субъектам РФ не обеспеченные бюджетными средствами из федерального бюджета. Все это привело к дефицитности бюджетов субъектов Федерации.

3. В России отсутствует экономический механизм разделения налоговых полномочий между различными уровнями бюджетной системы. Объем фискальных полномочий субъектов РФ достаточно узок и не предполагает права введения собственных налогов, не предусмотренных федеральным законодательством, или повышения налоговых ставок сверх предусмотренных федеральным законодательством пределов.

4. Сложившаяся система налоговых полномочий приводит к концентрации средств в федеральном бюджете и дефициту региональных бюджетов.

5. В связи с высокой долей перераспределяемых бюджетных средств в региональных бюджетах и низкой долей собственных налогов регионов отсутствует интерес в наращивании собственной налоговой базы. В структуре доходов консолидированного бюджета субъектов РФ преобладают межбюджетные трансферты в 2012 году их удельный вес составил 16,2%. Это происходит когда у нижестоящих бюджетов не хватает собственных средств для покрытия собственных расходов, следовательно, компенсируются за счёт средств из федерального бюджета в качестве финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций.

2 Определены недостатки действующего бюджетного федерализма в горизонтальном выравнивании бюджетной системы Российской Федерации, которые заключаются прежде всего в отсутствии целенаправленного оказания финансовой помощи субъектам РФ и как

следствие требующие значительного объема перераспределяемых финансовых ресурсов

В проведенном исследовании выявлены недостатки действующего механизма бюджетного федерализма в горизонтальном бюджетном выравнивании, которые представлены на рисунке 2.

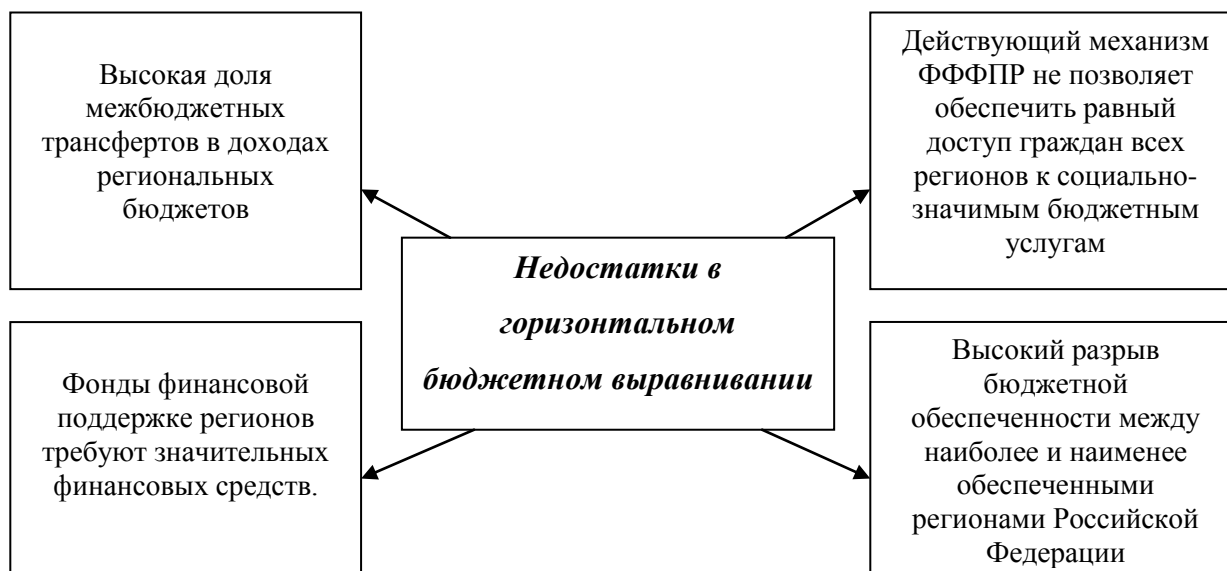


Рисунок 2 – Недостатки горизонтального бюджетного выравнивания

1. Для бюджетов субъектов РФ общей характерной чертой является высокая зависимость от нецелевых безвозмездных поступлений, что подтверждает проведенный анализ общей суммы финансовых средств (Таблица 1).

Таблица 1- Финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации в 2010 - 2012 гг.

Вид финансовой помощи	2010 год		2011 год		2012 год		Прирост (2011/2010)	Прирост (2012/2011)
	Млрд руб.	уд. вес, %	Млрд. руб.	уд. вес, %	Млрд руб.	уд. вес, %	%	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Дотации из них:	444,3	41,9	462,1	43,4	572,3	43,8	4	23,84

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
на выравнивание бюджетной обеспеченности	397,0	37,5	397,0	37,3	498,0	38,1	0	27,36
на сбалансированность бюджетов	47,3	4,4	65,1	6,1	74,3	5,7	37,63	14,13
Субсидии	330,5	31,2	320,7	30,1	380,8	29,2	7,03	18,74
Субвенции	231,5	21,9	230,6	21,7	264,3	20,2	9,6	14,61
Иные межбюджетные трансферты	52,6	5	50,8	4,8	88,2	6,7	6,57	73,62
Межбюджетные трансферты	1058,9	100	1064,2	100	1305,6	100	0,5	22,68

2. Действующий механизм горизонтального бюджетного выравнивания, базирующийся на дотационной основе, требует значительных финансовых ресурсов. Это приводит к необходимости дополнительного перераспределения ресурсов через механизм предоставления межбюджетных трансфертов.

3. Показатель бюджетной обеспеченности является одним из ключевых социально-экономических показателей, влияющих на качество жизни граждан Российской Федерации и состояние экономической безопасности страны. К наиболее обеспеченным субъектам РФ относятся: город Москва, Тюменская область, Ленинградская область, город Санкт-Петербург и т.д. К наименее обеспеченным относятся: Ингушская Республика, Республика Тыва, Республика Алтай, Республика Дагестан и т.д. Разрыв между наиболее и наименее обеспеченными регионами в 2012 году до выравнивания – 7,58 раза, после выравнивания- 3,85 раза. Разрыв бюджетной обеспеченности после бюджетного выравнивания, остаётся высоким.

4. В силу того, что дотация не имеет целевой направленности, то нет гарантий, что средства данной финансовой помощи пойдут на финансирование социально-значимых бюджетных услуг. По этой же причине если регион направит всю сумму трансфертов на социально-значимые бюджетные услуги,

то это ещё не факт, что трансферт обеспечит выравнивание доступа граждан к этим услугам. Так как возможно чрезмерное финансирование одних социально-значимых бюджетных услуг за счет недостаточного финансирования других в рамках всех социально-значимых бюджетных услуг.

3 Обоснована квота покрытия как критерий определения потребностей в финансовых ресурсах субъектов межбюджетных отношений, позволяющий определить пропорцию распределения финансовых ресурсов между её различными уровнями бюджетной системы

В диссертационном исследовании доказано, что в Российской бюджетной системе отсутствует экономический механизм вертикального выравнивания при распределении бюджетных средств между звеньями бюджетной системы. Автор предлагает проводить данное распределение с помощью квоты покрытия, которая позволяет оценить потребности в финансовых средствах в равноуровневых бюджетах. В связи с этими потребностями соответственно должна определяться пропорция распределения доходов между федеральным бюджетом и региональными бюджетами. С учётом зарубежного опыта бюджетного федерализма, сделан расчёт квоты покрытия для федерального бюджета по следующей формуле:

$$K_{fed} = \frac{D_{fed}}{R_{fed}} * 100\% \quad (1),$$

где К – квота покрытия федерального бюджета Российской Федерации;

D – доходы федерального бюджета Российской Федерации;

R – расходы федерального бюджета Российской Федерации.

Так же сделан расчёт квоты покрытия для бюджетов субъектов РФ по следующей формуле:

$$K_{reg} = \frac{(D_{reg} - Tr)}{R_{reg}} * 100\% \quad (2),$$

где К – квота покрытия для бюджетов субъектов Российской Федерации;

D – доходы бюджетов субъектов Российской Федерации;

R – расходы бюджетов субъектов Российской Федерации.

Расчёт квоты покрытия федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в период с 2012 - 2015 гг., представлены в таблице 2.

Таблица 2 - Динамика важнейших показателей консолидированного бюджета РФ в 2012 - 2015 гг., млрд. рублей

Годы	Бюджеты	Доходы млрд. руб.	Расходы млрд. руб.	Квота покрытия
2012	Фед. бюджет	12855,5	13894,9	92,5
	Бюджеты субъектов	6758,9	8343,2	81,01
2013	Фед. бюджет	13395,4	14387,3	93,1
	Бюджеты субъектов	6947,4	8686,1	96,1
2014	Фед. бюджет	14345,6	15101,9	94,9
	Бюджеты субъектов	7881,7	9993,8	78,9
2015	Фед. бюджет	15652,3	16465,4	95,1
	Бюджеты субъектов	8530,2	10932,9	78,1

Как видно из таблицы 2, в период 2012 - 2015 годов наблюдается превышение квот покрытия федерального бюджета над квотой бюджетов субъектов РФ. Данное неравенство подтверждает факт о чрезмерной централизации бюджетных средств на федеральном уровне, что тем самым приводит к вертикальному дисбалансу. Следует отметить, что бюджеты являются сбалансированными по вертикали, когда квоты покрытия федерального и региональных бюджетов равны.

В случаи превышения квоты покрытия бюджетов субъектов РФ над квотой покрытия федерального бюджета сумма, необходимая для перераспределения между звеньями бюджетной системы, определяется по следующей формуле:

$$S_p = \frac{(D_{рег} \times R_{фед} - D_{фед} \times R_{рег})}{(R_{фед} + R_{рег})} \quad (3),$$

В случаи превышения квоты покрытия федерального бюджета над квотой покрытия бюджетов субъектов РФ сумма, необходимая для перераспределения

между звеньями бюджетной системы, определяется по следующей формуле:

$$S_p = \frac{(D_{фед} \times R_{рег} - D_{рег} \times R_{фед})}{(R_{фед} + R_{рег})} \quad (4),$$

Автором по формуле 4 сделан расчёт, который представлен в таблице 3.

Таблица 3 – Объём финансовых средств выравнивающий коты покрытия федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ 2012-2015 гг.

Годы	Бюджеты	Сумма необходимая для выравнивания квоты покрытия млрд. руб.	Доходы млрд. руб.	Расходы млрд. руб.	Общая выровненная квота покрытия
2012	Фед. бюджет	599,96	12255,54	13894,9	88,2
	Бюджеты субъектов		7358,86	8343,2	
2013	Фед.бюджет	991,35	13004,05	14387,3	90,3
	Бюджеты субъектов		7938,75	8686,1	
2014	Фед.бюджет	969,8	13375,8	15101,9	88,6
	Бюджеты субъектов		8851,5	9993,8	
2015	Фед.бюджет	1119,5	14532,8	16465,4	88,3
	Бюджеты субъектов		9649,7	10932,9	

Для обеспечения сбалансированности бюджетной системы необходимо соблюсти равенство квот покрытия федерального бюджета и квоты покрытия бюджетов субъектов РФ путём изменения налоговых ресурсов между разноуровневыми бюджетными звеньями. Важной нормой Бюджетного кодекса РФ должны стать равные права Федерации и регионов на покрытие своих текущих расходов за счет текущих доходных источников. При изменении потребности в финансовых ресурсах между уровнями бюджетной системы вертикальное выравнивание должно осуществляться на основе одного источника доходов, распределение долей которого между Федерацией и субъектами РФ должно изменяться при долговременном нарушении равенства квот покрытия Федерации и субъектов РФ. Следовательно, нужен

регулирующий налог, служащий инструментом вертикального бюджетного выравнивания. В Бюджетном кодексе РФ должно быть закреплено распределение долей определённого источника доходов между различными уровнями бюджетной системы, а также условия изменения долей. В качестве такого регулирующего налога может выступать НДС.

4 Разработаны направления совершенствования действующего механизма федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, основанный на переходе от дотационной к субсидиарной системе, позволяющий придать финансовой помощи целевой характер и долевое участие регионов в финансировании социально - значимых бюджетных услуг

Целью горизонтального бюджетного выравнивания является обеспечение равного доступа граждан к получению определённого стандарта конкретных бюджетных услуг. Можно выделить две ключевые задачи в горизонтальном бюджетном выравнивании в России:

1) Определение перечня основных социально-значимых бюджетных услуг. В качестве таковых услуг автор рассматривает: жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, социальная политика. Выбранный перечень социально-значимых бюджетных услуг в предлагаемом механизме не является окончательным, так как он может и должен изменяться в зависимости от изменения приоритетов бюджетной политики государства. Выбранные социально-значимые услуги должны обеспечиваться на всей территории страны равномерно. Необходимо концентрировать финансовые ресурсы на выравнивание доступа граждан на данные бюджетные услуги на всей территории страны, а не «размазывать» финансовые ресурсы на выравнивание общей бюджетной обеспеченности.

2) Определение стандартного уровня потребления по каждой выбранной социально-значимой бюджетной услуге. Возможны два варианта к определению стандартного уровня потребления конкретной социально-значимой бюджетной услуги. Первый вариант основывается на расчете потребности в определённой бюджетной услуге. В соответствии с данной

потребностью определяется стандартный уровень ее потребления. Вторым вариантом основывается на приведении к общему знаменателю региональных уровней потребления по конкретной бюджетной услуге, а именно выбора в качестве стандартного уровня потребления определённой бюджетной услуги его среднестранового показателя.

Ключевую роль действующей модели горизонтального выравнивания в России играет Федеральный фонд поддержки регионов (ФФФПР). Но механизм распределения дотаций из ФФФПР не совсем соответствует целям горизонтального бюджетного выравнивания для российских условий. Это объясняется тем, что в распределении средств из ФФФПР отсутствует контроль за их расходованием, а так же нет целевого характера трансфертов. Дотации не могут выделить определённый круг социально-значимых услуг и не позволяют учитывать усилия субъектов по финансированию услуг.

Эффективность перераспределения финансовых средств при горизонтальном выравнивании возможно на субсидиарной основе. Это можно обосновать тем, что:

- важной отличительной чертой Федерального фонда софинансирования социальных расходов (ФФССР) от ФФФПР является строгая направленность субсидий регионам на социально-значимые бюджетные услуги;

- субсидия носит встречный характер со стороны федеральных органов и органов субъектов РФ по оказанию конкретной социально-значимой бюджетной услуги, с учётом налоговых потенциалов регионов, в отличие от дотации, которая в настоящее время занимает львиную долю финансовой помощи;

- минимум перераспределения бюджетных средств способствует к созданию собственной финансовой базы региональных бюджетов для их автономной работы. Предлагаемая субсидиарная система позволит решить проблему создания оптимальной модели бюджетного федерализма.

5 Предложен механизм горизонтального выравнивания на основе выделения субсидий из федерального бюджета регионам с целью обеспечения равного доступа граждан к социально - значимым бюджетным услугам

Результатом совершенствования механизма распределения дотаций из ФФФПР становится её модернизированный механизм распределения из ФФССР. Оказание финансовой помощи из ФФССР, исходя из целевой установки горизонтального бюджетного выравнивания и сущности субсидий, должно осуществляться на следующей формульной основе.

Сумму, которую должен выделить субъект в виде встречного финансирования по каждой конкретной бюджетной услуге, определяется по формуле:

$$D_{\text{соф.}ij} = \beta \times \text{ИНП}_i \times \text{Ч}_i \times P_j \quad (5),$$

где $D_{\text{соф.}ij}$ – сумма денежных средств, которую необходимо выделить данному региону в виде софинансирования на конкретную бюджетную услугу в следующем отчётном году;

β – прогноз на следующий финансовый год среднего уровня налоговых доходов региональных органов власти в расчёте на душу населения;

ИНП_i – индекс налогового потенциала субъектов РФ;

Ч_i - численность населения конкретного субъекта РФ;

P_j – доля расходов по конкретной бюджетной услуге в консолидированном бюджете;

i – конкретная бюджетная услуга;

j – определённый регион РФ.

В предлагаемом механизме новшеством является включение среднестранового показателя P_j .

В случае если субъект, имеет право на выделение субсидии, отказывается принимать участие в долевом финансировании, то это значит, что для данного субъекта приоритетность финансирования конкретной социально важной бюджетной услуги ниже среднестрановой, а значит, федеральный бюджет не

обязан обеспечивать за счет собственных бюджетных средств среднестрановой уровень потребления конкретной услуги в субъекте.

Чтобы оценить имеющиеся финансовые возможности субъектов по обеспечению всего населения Российской Федерации социально-значимыми бюджетными услугами на среднестрановом уровне в 2012 году нужно рассчитать суммы, необходимые каждому конкретному субъекту для этого по формуле:

$$D_{\text{обесп.}ij} = \beta \times Ч_i \times P_j \times \text{ИБР}_{ij} \quad (6),$$

где ИБР_{ij} – индекс бюджетных расходов конкретного региона по определённой бюджетной услуге. Таким образом $D_{\text{обесп.}ij}$ – это сумма, которая позволяет обеспечить среднестрановой уровень потребления данной бюджетной услуги в конкретном субъекте. В приведённой выше формуле произведение $\beta \times Ч_i$, представляет собой налоговый потенциал данного региона, где душевые налоговые доходы будут равны среднестрановым душевым налоговым доходам. Затем умножая данный налоговый потенциал на среднестрановую долю расходов по определённой бюджетной услуге, далее получаем сумму, которая необходима данному субъекту для обеспечения в нём среднестранового уровня потребления конкретной бюджетной услуги. Далее умножаем данную сумму на ИБР_{ij} и в итоге получаем сумму необходимую субъекту для обеспечения в нём среднестранового уровня потребления конкретной бюджетной услуге. Субсидия, которая требуется данному региону по конкретной бюджетной услуге, определяется методом вычитания из суммы, необходимой данному региону для обеспечения среднестранового уровня потребления данной бюджетной услуге, сумму которую обязан выделить данный субъект в качестве встречного финансирования по данной услуге. Расчеты представлены в таблице 4.

$$D_{\text{субс.}ij} = D_{\text{обесп.}ij} - D_{\text{встреч.}ij} \quad (7),$$

Таблица 4 - Разница между обеспечением и встречным финансированием регионов по социально-значимым бюджетным услугам по предлагаемому механизму ЦФО в 2012 году в млн. рублей

Наименование	ЖКХ	Образ-ие	Здрав-ие	Соц.защита	Итого
Белгородская область	0,000	0,000	498,206	0,000	498,206
Брянская область	2100,259	3422,847	2871,229	2586,487	10980,822
Владимирская область	5136,309	3796,416	3868,797	6325,409	19126,931
Воронежская область	7711,383	5001,005	5730,871	9496,634	27939,892
Ивановская область	4839,000	3813,400	3567,899	5959,269	18179,568
Калужская область	0,000	0,000	588,758	0,000	588,758
Костромская область	2172,738	2392,406	1910,806	2675,746	9151,695
Курская область	480,309	1675,722	1871,074	591,504	4618,608
Липецкая область	0,000	0,000	196,122	0,000	196,122
Московская область	0,000	0,000	3501,597	0,000	3501,597
Орловская область	1604,170	1709,868	1689,741	1975,549	6979,328
Рязанская область	3206,867	2126,577	2818,953	3949,284	12101,681
Смоленская область	4069,259	3040,524	2999,067	5011,327	15120,176
Тамбовская область	1174,396	2169,535	2433,107	1446,278	7223,316
Тверская область	2335,882	2546,559	2967,260	2876,658	10726,358
Тульская область	395,398	224,616	2117,903	486,936	3224,853
Ярославская область	955,836	401,838	1294,792	1177,120	3829,587
Москва	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Итого ЦФО	36181,81	32321,31	40926,18	44558,2	153987,498
Итого РФ	227677,788	294187,111	193501,922	280378,341	995745,161

По результатам расчётов общая сумма средств ФФССР в ЦФО в 2012 году составила 153987,498 млн. рублей, которая необходима для обеспечения всего населения данного округа важнейшими бюджетными услугами на среднестрановом уровне с учетом встречного финансирования регионов. Исходя из проведённого анализа субсидируемые субъекты можно разделить на две группы.

В одной группе субъектов наблюдается достаточность собственных средств по определённым бюджетным услугам, для того чтобы обеспечить социально-значимые бюджетные услуги на среднестрановом уровне. К таким субъектам относятся: Белгородская область, Калужская область, Липецкая область, Московская область, г. Москва.

В другой группе субъектов относятся те субъекты, которым необходимо выделение субсидии для обеспечения всего населения социально-значимыми бюджетными услугами, чтобы выровнять до среднестранового уровня. К таким

субъектам относятся: Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Рязанская область, Смоленская область, Тверская область.

Далее проанализируем разницу между фактическим обеспечением населения по конкретным услугам для каждого региона и суммой, которая позволяет обеспечить среднестрановой уровень потребления конкретных бюджетных услуг для каждого субъекта, которая представляет собой превышение или недофинансирование социально значимых расходов субъектов ЦФО в 2012 году, необходимых для обеспечения населения важными бюджетными услугами на среднестрановом уровне. Расчёты представлены в таблице 5.

$$D_{ij} = D_{\text{факт } ij} - D_{\text{обес } ij} \quad (8)$$

Таблица 5 - Разница между фактическим обеспечением бюджетных услуг и необходимым обеспечением до среднестранового выравнивания в ЦФО по предлагаемому механизму в 2012 году, в млн. рублей

Наименование	ЖКХ	Образ-ие	Здрав-ие	Соц. защита	Итого
Белгородская область	5000,299	8301,079	3602,911	2466,338	19370,628
Брянская область	-1908,339	1787,242	302,261	1866,407	2047,571
Влад. обл.	-4322,722	2862,490	-240,298	-2422,296	-4122,827
Воронежская область	-5395,983	3154,818	2983,764	-4611,458	-3868,858
Ивановская область	-8358,983	1073,725	-520,730	-1752,786	-3037,689
Калужская область	2018,324	5192,515	1378,379	2175,374	10764,591
Костромская область	-1736,969	681,275	-329,580	32,732	-1352,542
Курская область	-1248,520	3644,625	1805,585	3025,499	7227,189
Липецкая область	-237,730	3343,066	2277,536	1756,500	7139,371
Московская область	-1762,991	25276,560	11878,551	34247,856	69639,977
Орловская область	-1553,364	2791,106	223,708	340,859	1802,309
Рязанская область	-2592,301	2846,207	1429,067	-949,853	733,120
Смоленская область	-1212,592	1887,787	257,268	-2063,233	-1130,769
Тамбовская область	616,455	2902,891	1697,088	2120,404	7336,838
Тверская область	-1121,548	3357,514	1061,187	2287,419	5584,572
Тульская область	-1824,712	3776,787	407,090	2380,550	4739,715
Ярославская область	749,240	6713,627	1961,099	2691,750	12115,715
Москва	184641,545	138792,065	105082,060	158286,789	586802,459
Итого ЦФО	159749,1	218385,4	135256,9	201878,9	715270,3
Итого РФ	159749,107	218385,380	135256,947	201878,850	1622306,625

Из приведенных расчётов субсидируемые субъекты ЦФО можно

разделить на две группы. В одной группе регионов наблюдается превышение сумм приоритетных расходов бюджетов субъектов ЦФО необходимых для обеспечения всего населения страны приоритетными бюджетными услугами на среднестрановом уровне. К таким регионам ЦФО относятся: Белгородская область, Калужская область, Тамбовская область, Ярославская область, город Москва.

В другой группе субъектов ЦФО относятся те субъекты, в которых наблюдается недофинансирование суммы приоритетных социально-экономических расходов бюджетов субъектов, необходимых для обеспечения населения приоритетными бюджетными услугами на среднестрановом уровне. К таким субъектам ЦФО относятся: Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Костромская область и т.д.

В итоге общая сумма нецелевых расходов в ЦФО в 2012 году составила 715270,3 млн. рублей. Это ещё раз подтверждает неэффективность трансфертной системы, которая обуславливается нецелевым характером межбюджетных трансфертов, а также отсутствием долевого участия регионов. Общая сумма нецелевых расходов как следствие потерянные средства горизонтального межбюджетного выравнивания. Также следует отметить, что представленная общая сумма нецелевых расходов учитывает только нецелевые расходы внутри «портфеля» социально-значимых бюджетных услуг.

В итоге разработаны механизмы вертикального и горизонтального выравнивания, позволяющие усовершенствовать бюджетный федерализм в Российской Федерации.

3 ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы и предложения.

1. Системой межбюджетных отношений для Российской Федерации является бюджетный федерализм, предполагающий создание нормальных условий для неуклонного развития не только центра, но и регионов России.

2. Сформулированы недостатки функционирования межбюджетных отношений в вертикальном и горизонтальном выравнивании.

3. Предложен механизм для устранения вертикальных дисбалансов в бюджетной системе с помощью критерия квоты покрытия.

4. Предложен переход от дотационной к субсидиарной форме финансовой помощи, а именно достижение стандартного уровня потребления конкретных социально-значимых бюджетных услуг на территории Российской Федерации. Также разработан механизм предоставления финансовой помощи субъектам РФ.

5. Комплексный подход в межбюджетных отношениях, предложенный автором, позволит обеспечить заинтересованность региональных органов власти в наращивании собственного налогового потенциала.

4 ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в научных журналах, рекомендованных ВАК России

1. Капицкая О.В. Вопросы распределения налоговых полномочий при вертикальном межбюджетном регулировании / О.В. Капицкая, А.И. Закиров // Вестник Брянского государственного университета. – 2012. - №3. (0,3 п.л.).

2. Капицкая О.В. Субсидиарный механизм развития межбюджетных отношений / О.В. Капицкая // Вестник Брянского государственного университета. – 2012. - №3. (0,5 п.л.).

3. Капицкая О.В. Опыт зарубежного бюджетного федерализма и применение его в России / О.В. Капицкая // Вестник Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина.– 2012. - №3. (0,5 п.л.).

Статьи в других научных журналах, сборниках научных трудов и материалов конференций

4. Капицкая О.В. Динамика межрегиональной дифференциации регионов и сравнительный анализ зарубежных стран / О.В. Капицкая // Материалы международной научно-практической конференции «Научная

дискуссия: вопросы экономики и управления» (Москва, 13 августа 2012 года). - Москва: «Международный центр науки и образования», 2012. – (0,2 п.л.)

5. Капицкая О.В. Необходимая оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов РФ / О.В. Капицкая // Межвузовский сборник научных работ «Избранные вопросы современной экономической науки» (Брянск, 25 июня 2012 года). – Брянск: РИО БГУ, 2012. – (0,2 п.л.)

6. Капицкая О.В. О децентрализации налоговых полномочий бюджетной системы в Российской Федерации // Межвузовский сборник научных работ «Избранные вопросы современной экономической науки» (Брянск, 25 июня 2012 года). – Брянск: РИО БГУ, 2012. – (0,3 п.л.)

7. Капицкая О.В. Стимулирование и выравнивание бюджетной обеспеченности на региональном уровне РФ / О.В. Капицкая // Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы модернизации и посткризисное развитие современного общества (экономика, социология, философия, право)» (Саратов, 23 марта 2012 года). – Саратов: Наука, 2012. - (0,2 п.л.)

8. Капицкая О.В. Финансовый федерализм и методы бюджетного выравнивания регионов / О.В. Капицкая // Материалы международной научно-практической конференции «Наука и современность - 2012» (Новосибирск, 14 марта 2012 года). – Новосибирск: НГТУ, 2012. – (0,3 п.л.)

9. Капицкая О.В. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы его развития / О.В. Капицкая // Материалы международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы экономических наук» (Новосибирск, 14 марта 2012 года). – Новосибирск: НГТУ, 2012. – (0,3 п.л.)

Брянский государственный университет им. ак. И.Г. Петровского

Печать офсетная. Объем 1,0 усл. печ. л. Тираж 100 экз.

Подписано к печати 20 ноября 2013 г. Формат 60x84/16

Заказ № 787

Отпечатано в типографии РИО БГУ

241037, г. Брянск, ул. Бежицкая, 14