

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ А.В. Григорьев

« ____ » _____ 20__ г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

38.03.01 Экономика

38.03.01.04 Мировая экономика

Повышение эффективности межбюджетных отношений с учетом
международного опыта на примере Красноярского края

Руководитель _____ старший преподаватель Е.В. Цибулина

Консультант _____ канд. экон. наук, доцент А.А. Третьяков

Выпускник _____ Ю.А. Сураева

Нормоконтролер _____ О.С. Костоварова

Красноярск 2019

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования
Кафедра международных экономических отношений

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ А.В.Григорьев

« _____ » _____ 20__ г.

ЗАДАНИЕ
НА ВЫПУСКНУЮ КВАЛИФИКАЦИОННУЮ РАБОТУ
в форме бакалаврской работы

Студентке Сураевой Юлии Александровне

Группа ЭЭ15-01Б-МЭ Направление (специальность) 38.03.01 Экономика
Профиль 38.03.01.04 «Мировая экономика»

Тема выпускной квалификационной работы: «Повышение эффективности межбюджетных отношений с учетом международного опыта на примере Красноярского края»

Утверждена приказом по университету №_____ от _____

Руководитель ВКР: Е.В. Цибулина

Исходные данные для ВКР:

- нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие бюджетные правоотношения;
- данные Минфина России, Минфина Красноярского края, Казначейства России;
- информационно-аналитические статьи, опубликованные в научной и периодической печати, размещенные на официальных отечественных и зарубежных сайтах в Интернете.

Перечень разделов ВКР:

- Введение
- 1 Развитие межбюджетных отношений в мире
- 2 Анализ межбюджетных отношений Красноярского края
- 3 Предложения по повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации на основе международного опыта
- Заключение

Перечень графического или иллюстрированного материала с указанием основных чертежей, плакатов, слайдов:

- 9 Таблиц;
- 2 Приложения.

Руководитель
выпускной квалификационной работы _____ Е.В. Цибулина

Задание принял к исполнению _____ Ю.А. Сураева

«___» _____ 2019 г.

КАЛЕНДАРНЫЙ ГРАФИК
выполнения выпускной квалификационной работы

Наименование и содержание этапа (раздела)	Срок выполнения
Выбор направления исследования.	01.02.2019-06.02.2019
Обсуждение с научным руководителем структуры бакалаврской работы.	6.02.2019-8.02.2019
Сбор теоретического материала.	18.02.2019-18.03.2019
Прохождение преддипломной практики.	25.05.2019-9.06.2019
Подготовка разделов бакалаврской работы: Введение.	01.05.2019-10.05.2019
I раздел (глава).	13.05.2019-23.05.2019
II раздел (глава).	27.05.2019-7.06.2019
III раздел (глава) и заключение.	8.06.2019-18.06.2019
Оформление выпускной квалификационной работы.	18.06.2019-23.06.2019
Предзащита бакалаврской работы на кафедре.	27.06.2019
Работа над презентацией основных результатов выпускной квалификационной работы.	20.06.2019-26.06.2019

Руководитель
выпускной квалификационной работы _____

Е.В. Цибулина

Задание принял к исполнению _____

Ю.А. Сураева

«___» ____ 2019 г.

ANNOTATION

This degree is devoted to improving the efficiency of interstate relations based on international experience on the example of the Krasnoyarsk Territory.

The subject of the investigation is mechanisms and tools for horizontal and vertical equalization of financial security of regions in the Russian Federation.

The main purpose of this diploma project is to solve actual problems of intergovernmental relations in the Russian Federation by using foreign experience on the example of the Krasnoyarsk Territory.

Successful achieving this goal requires fulfillment the following tasks:

- to study the theoretical foundations of intergovernmental relations;
- to consider foreign experience in organizing intergovernmental relations in federal states;
- to explore the current state of inter-budgetary relations in the Russian Federation and the Krasnoyarsk Territory;
- to identify international practice for the organization of intergovernmental relations;
- to formulate recommendations for improving the efficiency of intergovernmental relations, taking into account international experience.

The degree work consists of three chapters.

The first chapter is devoted to the development of interbudgetary relations in the world, models of organization and regulation of interbudgetary relations, features of interbudgetary alignment in federal states are considered, as well as a description of the modern system of interbudgetary relations in the Russian Federation.

The second chapter contains an analysis of intergovernmental relations of the Krasnoyarsk Territory. The characteristic of the current state of inter-budgetary relations of the Krasnoyarsk Territory is given, the main development problems and possible ways of improving inter-budgetary relations are considered.

The third chapter proposed the introduction of international practice in the organization of interbudgetary relations of the Russian Federation in order to increase

the efficiency of interbudgetary relations.

The diploma project contains 60 pages, 9 tables and 2 attachments.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	8
1 Развитие межбюджетных отношений в мире	11
1.1 Модели организации и регулирования межбюджетных отношений	11
1.2 Общая характеристика современной системы межбюджетных отношений в Российской Федерации	16
1.3 Особенности межбюджетного выравнивания в федеративных государствах	24
2 Анализ межбюджетных отношений Красноярского Края.....	30
2.1 Современное состояние межбюджетных отношений Красноярского края	30
2.2 Основные проблемы развития и возможные пути совершенствования межбюджетных отношений	35
3 Предложения по повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации на основе международного опыта	41
3.1 Система межбюджетного выравнивания в Федеративной Республике Германия.....	41
3.2 Рекомендации повышения эффективности межбюджетных отношений ..	46
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	55
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	57
ПРИЛОЖЕНИЕ А	62
ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....	66

ВВЕДЕНИЕ

Экономическое пространство Российской Федерации представляет собой пространство, характеризующееся крайней неоднородностью и сильной дифференциацией по природно-климатическим, инфраструктурным, этническим, транспортным, хозяйственным, а также другим условиям. Однако смягчить подобного рода территориальные диспропорции можно. Ключевым инструментом, который используется для этого в федеративных государствах, является система межбюджетных отношений.

С одной стороны, данная система включает в себя распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы страны, что прямым образом формирует доходный потенциал российских территорий. С другой стороны, она подразумевает вторичное перераспределение бюджетных ресурсов в виде безвозмездных поступлений и бюджетных кредитов. Таким образом, система межбюджетных отношений оказывает сильное влияние на устойчивость и стабильность финансовой базы развития территорий страны и именно от степени эффективности построения и организации этой системы зависит возможность государства осуществлять возложенные на него полномочия и функции.

В Российской Федерации на протяжении нескольких лет большая часть субъектов подпадает под дотации государства, потребляя с каждым годом все больше дотационных средств. Это характеризует сложившиеся межбюджетные отношения не с лучшей стороны в вопросе собственной эффективности и остро ставит тему актуальности своей оптимизации на данный момент.

Стремление повысить эффективность системы межбюджетных отношений, а также желание избежать ошибок и их негативных последствий побуждает к изучению уже проверенного временем зарубежного опыта стран с федеративной формой государственного устройства с целью поиска наиболее рациональных идей, подходов, методов бюджетного регулирования и выявления возможностей их использования в России.

Предметом исследования являются механизмы и инструменты горизонтального и вертикального выравнивания финансовой обеспеченности регионов в Российской Федерации.

Объектом исследования выступает процесс государственного регулирования с помощью межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Целью данной работы является решение актуальных проблем межбюджетных отношений в Российской Федерации при помощи использования зарубежного опыта на примере Красноярского края.

Для достижения поставленной цели были сформулированы следующие задачи:

1. изучить теоретические основы межбюджетных отношений;
2. рассмотреть зарубежный опыт организации межбюджетных отношений в федеративных государствах;
3. исследовать современное состояние межбюджетных отношений в РФ и Красноярском крае;
4. выявить международную практику для внедрения в организацию межбюджетных отношений;
5. сформулировать рекомендации по повышению эффективности межбюджетных отношений с учетом международного опыта.

Первая глава посвящена развитию межбюджетных отношений в мире, рассмотрены модели организации и регулирования межбюджетных отношений, особенности межбюджетного выравнивания в федеративных государствах, а также дана характеристика современной системы межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Вторая глава содержит анализ межбюджетных отношений Красноярского края. Дано описание современного состояния межбюджетных отношений Красноярского края, рассмотрены основные проблемы развития и возможные пути совершенствования межбюджетных отношений.

В третьей главе предложено внедрение международной практики в организацию межбюджетных отношений Российской Федерации в целях повышения эффективности межбюджетных отношений.

Практическая значимость данного исследования заключается в том, что оно может послужить основой для дальнейших исследований межбюджетных отношений в федеративном государстве.

1 Развитие межбюджетных отношений в мире

1.1 Модели организации и регулирования межбюджетных отношений

В современных условиях все страны независимо от их государственного и бюджетного устройства включают в себя субнациональные административно-территориальные единицы, которые различаются между собой по таким характеристикам как уровень социально-экономического развития, потребности жителей в общественных благах, а также стоимость предоставления этих благ и другим характеристикам. Наличие такой дифференциации является причиной существования проблемных территориальных образований с относительно низкими уровнями инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, реальных денежных доходов населения, бюджетной обеспеченности собственными доходами и для того, чтобы эту дифференциацию сократить необходимо развивать систему межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения – это комплексная система экономико-правового горизонтального и вертикального взаимодействия публично-правовых образований в лице их уполномоченных органов по поводу формирования, распределения, перераспределения и регулирования бюджетных полномочий и источников их финансирования для максимизации обеспеченности населения территории бюджетными ресурсами [24].

Построение и развитие такой системы происходит под влиянием целого ряда различных объективных и субъективных факторов, в результате воздействия которых в государстве формируются централизованная, децентрализованная или кооперативная (смешанная) модели межбюджетных отношений. Данные модели достаточно сильно отличаются друг от друга и обладают определенными признаками.

Так, например, отличительной особенностью централизованных моделей межбюджетных отношений является наивысшая степень участия и ответственности центральных органов власти в решении социально-экономических задач, максимальная степень централизации управления и ограничения самостоятельности региональных органов власти, тотальный контроль территориальных бюджетов федеральным центром, а также сокращение неравенства регионов через систему бюджетных трансфертов [10]. Страны, для которых характерна централизованная модель, часто разграничивают полномочия между уровнями власти таким образом, что уровни оказываются не наделены достаточными собственными источниками доходов, в связи с чем возникает необходимость финансирования территориальных программ за счет перераспределения денежных средств из федерального бюджета. Достоинством таких моделей межбюджетных отношений является тесное взаимодействие региональных и центральных органов власти, содействующее сохранению единства государства. Недостатком – формальное функционирование нижестоящих звеньев бюджетной системы на самостоятельной основе из-за отсутствия собственных источников доходов и возможности самостоятельного осуществления бюджетного процесса.

Децентрализованные модели межбюджетных отношений характеризуются ведущей ролью центрального правительства при разграничении расходных полномочий между различными уровнями власти. Так, из трех главных функций государственных органов власти и управления – макроэкономической стабилизации, перераспределения национального дохода и производства государственных товаров и услуг – первые две относятся к сфере деятельности центрального правительства, а третья делится между тремя уровнями власти [16]. Для данных моделей свойственно распределение полномочиями в сфере налогообложения среди разных уровней власти в соответствии с указанным распределением функций и присутствует высокая степень финансовой независимости и самостоятельности региональных

властей. Самостоятельность субфедеральных бюджетов определяется наличием у них прав совместного (федерально-регионального) использования налоговых баз, а также возможностью вводить любые налоги, не нарушающие межрегиональную и внешнюю торговлю государства. Проблема преодоления горизонтального дисбаланса решается путем предоставления целевых грантов. Достоинством децентрализованных моделей является относительная независимость регионов от центра и минимизация перераспределительных процессов в бюджетно-налоговой системе. К основным их недостаткам относят излишнюю самостоятельность, которая может привести к нарушению единства государства из-за укрепления позиций ряда региональных лидеров; стремление наиболее доходных регионов к экономической самостоятельности и изоляции, большую вероятность потери контроля центральной власти над бюджетно-налоговой деятельностью региональных органов власти [10]. Достаточно яркими примерами децентрализованной модели являются американский вариант бюджетного федерализма и организация межбюджетных отношений в Канаде [4].

Кооперативная (смешанная) модель объединяет в себе признаки, присущие как централизованной, так и децентрализованной моделям. Данной модели свойственно более широкое участие региональных властей в перераспределении национального дохода и макроэкономической стабилизации, что приводит к более тесному взаимодействию в сфере межбюджетных отношений центрального и регионального уровней власти. Также данная модель характеризуется увеличением доли региональных властей в системе распределения налоговых доходов, высокой степенью централизации управления региональными государственными финансами со стороны центрального правительства и ограничением самостоятельности региональных властей. Кооперативная модель межбюджетных отношений является наиболее распространенной моделью. Ее используют Германия, Швейцария, Российская Федерация [16].

Однако подразделение моделей межбюджетных отношений на централизованную, децентрализованную и кооперативную (смешанную) является далеко не единственным. Отечественными и зарубежными авторами разработано достаточно большое количество типологий моделей межбюджетных отношений [15], но анализируя межбюджетные отношения за рубежом, большинство авторов рассматривают их через призму бюджетного выравнивания и выделяют четыре основные модели: германскую, американскую, канадскую и модель межбюджетных отношений, сложившуюся в унитарных государствах [4].

Германская модель – модель, ориентирующаяся на выравнивание налогового потенциала федеральных земель как основного фактора сглаживания горизонтальных бюджетно-налоговых диспропорций. Данной модели финансового выравнивания характерно использование следующих инструментов: перераспределение поступлений НДС и предоставление целевых трансфертов. Межбюджетные отношения основываются на «общих» налогах, поступления от которых распределяются на долевой основе между всеми уровнями бюджетной системы, при этом происходит их частичное перераспределение таким образом, чтобы сократить разрыв между «богатыми» и «бедными» землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно небольшая, но зато существует большое количество крупных федеральных и совместных программ регионального развития. Уникальность германской модели состоит в эффективности применения данных инструментов.

Американская модель бюджетного выравнивания – модель, характеризующаяся высокой децентрализацией бюджетной системы и четким разграничением бюджетно-налоговых полномочий между уровнями власти, включая разграничение налоговых источников. Межбюджетные отношения субъектов данной модели обладают высокой степенью финансовой самостоятельности, которая дает им право устанавливать «свои» налоги. Такой способ организации межбюджетных отношений в литературе часто

описывается как «один налог – один бюджет». В результате применения такого подхода происходит рост ответственности каждого уровня власти, особенно местного, за обеспечение населения необходимым набором государственных услуг.

Канадская модель бюджетного выравнивания – модель, которая использует одновременно элементы германской и американской моделей. Данная модель является широко распространенной, реализуется в таких странах как Канада, Швейцария, Австрия и основывается на использовании нецелевых выравнивающих трансфертов, а также целевых грантов. Выравнивающие трансферты предоставляют каждому субъекту средний уровень бюджетного дохода при условии применения средних ставок по каждому из доходных источников, участвующих в финансовом выравнивании, что должно гарантировать стандартный уровень расходов во всех субъектах. В качестве главного критерия для предоставления выравнивающих трансфертов используется показатель численности населения.

Модель межбюджетных отношений, сложившаяся в унитарных государствах – модель, отличительной особенностью которой является активное применения схем финансового выравнивания в отношениях между центром и муниципалитетами. Выравнивающие трансферты в этой модели определяются как разница между базисными финансовыми потребностями и базисными финансовыми доходами, причем они не связаны с фактическим исполнением территориальных бюджетов. Данная модель реализуется в таких странах как Япония, Швеция, Дания. Так, в Японии расчет выравнивающих трансфертов основывается на расчете бюджета стандартной территории. Выделяют основные категории деятельности местных органов власти. Для каждой категории расходов определяются удельные издержки. На основании устанавливаемых удельных издержек определяются финансовые потребности стандартной территории. Затем финансовые потребности стандартной территории корректируются на специальные коэффициенты модификации.

Таким образом, в мире существует множество моделей межбюджетных отношений, однако идеальной модели не существует. Каждая страна выбирает в различных моделях именно те элементы, которые в конкретных специфических условиях могут дать наилучший эффект. И при этом следует исходить, прежде всего, из существующей в этой стране политической и экономической ситуации, общего уровня развития в ней народного хозяйства.

1.2 Общая характеристика современной системы межбюджетных отношений в Российской Федерации

Основным законодательным актом, регламентирующим межбюджетные отношения в Российской Федерации, является Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ в действующей редакции от 15.04.2019 года. Бюджетный кодекс Российской Федерации служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации [18]. Согласно данному кодексу, межбюджетные отношения – это взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организаций и осуществления бюджетного процесса [6]. Под публично-правовыми образованиями в данном определении следует понимать органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Совокупность межбюджетных отношений в Российской Федерации основывается на бюджетном федерализме, который можно определить, как способ управления, при котором сочетаются интересы всего государства с

интересами отдельных его частей, обеспечивается единство и целостность страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов, включенных в их компетенцию. Бюджетный федерализм является эффективным, если соблюдаются условия:

- разграничение расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления;
- наделение уровней власти фискальными ресурсами для выполнения полномочий;
- сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью бюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты — это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации [6]. Они представляются на безвозмездной и безвозвратной основе, а их основными формами являются дотации, субсидии, субвенции.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации дотации определяются как межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Субсидии как форму межбюджетных трансфертов можно определить, как межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств публично-правовых образований, возникающих в ходе осуществления органами их власти полномочий по предметам своего и совместного ведения.

Под субвенциями следует понимать межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях финансового обеспечения расходных обязательств публично-правовых образований, возникающих при выполнении органами власти этих образований переданных им полномочий.

Согласно действующему Бюджетному кодексу, формы межбюджетных трансфертов перечислены в ст. 129 БК РФ, ст.135 БК РФ и ст. 142 БК РФ.

Трансферты, предоставляемые из федерального бюджета, предусмотрены ст. 129 БК РФ; ст. 135 БК РФ – формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов Федерации, а формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов – ст. 142 БК РФ.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются в форме:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;
- межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Аналогично предоставляются трансферты из регионального бюджета местным бюджетам. Формы оказания финансовой помощи:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);
- субсидии местным бюджетам;
- субвенции местным бюджетам и субвенции бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- субсидии федеральному бюджету из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- субвенции федеральному бюджету из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Межбюджетные трансферты из местного бюджета предоставляются в формах:

- дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;
- дотаций из бюджетов городских округов с внутригородским делением на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов;
- субвенций из бюджетов муниципальных районов бюджетам городских и сельских поселений в случаях, установленных статьями 133 и 140 БК РФ;
- субвенций из бюджетов городских, сельских поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;
- субсидий в бюджеты субъектов Российской Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);
- иных межбюджетных трансфертов.

В составе бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации создаются фонды для предоставления межбюджетных трансфертов. Так, например, в составе федерального бюджета формируются Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, образующий совокупность дотаций из федерального бюджета на выравнивание

бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации; Федеральный фонд компенсаций (совокупность субвенций из федерального бюджета); Федеральный фонд софинансирования расходов (совокупность субсидий из федерального бюджета). В составе бюджетов субъектов Российской Федерации создаются следующие фонды: региональный фонд финансовой поддержки поселений (внутригородских районов), региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), в составе бюджетов муниципальных районов – районные фонды финансовой поддержки поселений, в составе бюджетов городских округов с внутригородским делением – окружные фонды финансовой поддержки внутригородских районов.

В таблице 1 представлен общий объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета за 2016-2018 гг. [21].

Таблица 1 – Состав и структура межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации в 2016–2018 гг.

Показатель	2016		2017		2018	
	в млрд. руб.	в % к итогу	в млрд. руб.	в % к итогу	в млрд. руб.	в % к итогу
Общий объем межбюджетных трансфертов, переданных с федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе:	1578,1	100	1703,0	100	2085,2	100
Дотации	656,2	41,6	759,0	44,6	1035,5	49,7
Субсидии	358,3	22,7	421,4	24,7	384,4	18,4
Субвенции	334,3	21,2	326,1	19,1	331,7	15,9
Иные межбюджетные трансферты	229,2	14,5	196,4	11,5	333,6	16,0

За рассматриваемый период данный объем увеличился с 1578,1 млрд. рублей до 2085,2 млрд. рублей, то есть на 506,9 млрд. рублей. Наибольшую долю в общем объеме межбюджетных трансфертов на протяжении всего исследуемого периода составляли дотации. Их объем в 2018 году был равен 1035,5 млрд. рублей (с увеличением к 2016 году на 379,3 млрд. рублей или

58%), из которых 78,5% (644,5 млрд. рублей) дотаций было направлено на выравнивание бюджетной обеспеченности, а 16,3% (168,6 млрд. рублей) на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Из таблицы 3 видно, что десяти самым нуждающимся регионам из 72 ушло около 45% выделенных денежных средств, то есть почти половина суммы была распределена всего лишь между десятью регионами. Объем субсидий в 2018 году составил 384,4 млрд. рублей (с увеличением к 2016 году на 26,1 млрд. рублей или 7%), объем субвенций – 331,7 млрд. рублей (со снижением к 2016 году на 2,6 млрд. рублей или 1%), объем иных межбюджетных трансфертов – 333,6 млрд. рублей (с увеличением к 2016 году на 104,4 млрд. рублей или 46%).

Таблица 2 – 10 самых дотационных регионов в 2018 г.

Название региона	Размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, млрд. руб.	Удельный вес дотации, %
Республика Дагестан	59,1	20,8
Республика Саха (Якутия)	44,0	15,5
Камчатский край	39,4	13,9
Алтайский край	27,1	9,5
Чеченская Республика	27,1	9,5
Ставропольский край	19,2	6,8
Республика Бурятия	18,3	6,4
Республика Крым	17,7	6,2
Республика Башкортостан	16,4	5,8
Республика Тыва	15,7	5,5
Итого	284	44,1

В таблице 3 представлена доля безвозмездных поступлений в доходах бюджетов субъектов Российской Федерации в разрезе федеральных округов за период с 2016 по 2018 гг.

Таблица 3 – Доля безвозмездных поступлений в доходах бюджетов субъектов Российской Федерации по федеральным округам в 2016 – 2018 гг., %

Федеральный округ	2016	2017	2018
Центральный ФО	9,55	8,14	9,23
Северо-западный ФО	12,78	14,00	14,63
Южный ФО	26,46	28,23	29,43
Северо-Кавказский ФО	55,85	58,31	58,38
Приволжский ФО	16,25	16,58	17,36
Уральский ФО	7,71	7,22	7,72
Сибирский ФО	19,26	20,53	20,38
Дальневосточный ФО	23,12	22,77	27,49
В целом по РФ	15,90	15,83	16,83

За рассматриваемый период структура доходной части бюджетов в разрезе округов за последние три года существенно не изменилась, несмотря на колебания удельного веса безвозмездных поступлений в течение трех анализируемых лет по отдельным округам.

Доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2019 года составила около 17%, причем показатель существенно дифференцирован по административно-территориальным единицам. Так, в Центральном федеральном округе (далее – ФО) в структуре доходов бюджетов в среднем доля безвозмездных поступлений составляет 9%, в Северо-Западном ФО – 15%, Южном ФО – 29%, Приволжском ФО – 17%, Сибирском ФО – 20%, Дальневосточном ФО – 27%. Наиболее зависимым от безвозмездных поступлений является Северо-Кавказский ФО с показателем 58%, наименее – Уральский ФО (8%) [21].

Согласно Приказу Минфина России от 15 ноября 2017 г. № 1029 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса РФ», в перечень дотационных субъектов вошли 85 процентов субъектов Федерации и только 13 субъектов страны не нуждается в дотациях. Субъектами донорами в 2018 году стали: Республика Татарстан (Татарстан), Калужская область, Ленинградская область, Московская область, Самарская область, Сахалинская область,

Свердловская область, Тюменская область, город федерального значения Москва, город федерального значения Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ [27]. Более того, по мнению экспертов, количество субъектов доноров может стать еще меньше, так как на данный момент Ненецкий автономный округ, Самарская и Свердловская области имеют неустойчивую позицию и являются кандидатами на выбывание из списка доноров из-за сокращающихся поступлений, как в региональную бюджетную систему, так и в бюджеты всех уровней [3].

По данным департамента межбюджетных отношений Министерства Финансов Российской Федерации за 2018 год, в 33 регионах РФ доля безвозмездных поступлений в доходах превысила 30%, а в девяти регионах (Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Республика Тыва, Республика Крым, Республика Алтай, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан, г. Севастополь, Калининградская область) наблюдалось превышение более чем на 60% [1].

Таким образом, исходя из вышеперечисленных статистических данных, можно сделать вывод, что в нашей стране движение финансовых потоков между бюджетами активно используется для того, чтобы в определённой степени сгладить различия между субъектами по доходному потенциалу. Однако, тот факт, что большая часть субъектов Российской Федерации подпадает под дотации государства, потребляя с каждым годом все больше дотационных средств, характеризует сложившиеся межбюджетные отношения не с лучшей стороны в вопросе собственной эффективности и остро ставит тему актуальности своей оптимизации на данный момент.

1.3 Особенности межбюджетного выравнивания в федеративных государствах

Большинство государств как с федеративным, так и с унитарным устройством осуществляют финансовое выравнивание территорий [11].

В ходе развития теории и практики создания финансовых основ управления территориями в странах с развитой рыночной экономикой накоплен значительный опыт формирования систем финансового выравнивания, общие положения которого имеют большое значение вне зависимости от специфики стран.

В зависимости от того, какие элементы включают в содержание финансового выравнивания, можно выделить его широкую и узкую трактовки данного понятия.

В широком определении финансовое выравнивание предполагает обеспечение каждого уровня власти финансовыми ресурсами, которые будут являться достаточными для выполнения его задачи и функций. К элементам финансового выравнивания в этом случае относят, во-первых, распределение доходных и расходных полномочий между уровнями публичной власти, во-вторых, корректировку первоначального распределения налоговых поступлений, поскольку от того, как распределены доходные и расходные полномочия, во многом зависит распределение налоговых доходов и последующая их корректировка.

В узком определении финансовое выравнивание сводится к корректировке первоначального распределения налоговых поступлений между бюджетами различных уровней.

В целом необходимость финансового выравнивания обусловлена следующими обстоятельствами:

– различный уровень расходов на производство локальных общественных услуг на разных территориях вследствие природно-

климатических, географических, технико-технологических, а также других факторов;

- различия налоговых потенциалов территорий;
- межтерриториальные различия потребностей в бюджетных услугах в силу неодинакового состава населения, географической локализации и других факторов;
- несоответствие территориального распределения налогового потенциала и потребителей бюджетных услуг.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость финансового выравнивания, которое действует по двум основным направлениям:

1. уменьшает несоответствие расходов необходимых для обеспечения предоставления локальных общественных услуг на уровне определенных стандартов;
2. сглаживает различия налоговых потенциалов территорий.

В мировой практике используются различные формы финансового выравнивания территорий. В зависимости от основных направлений финансового выравнивания выделяют вертикальное и горизонтальное финансовое выравнивание, необходимость которых вытекает из задач сглаживания вертикального и горизонтального фискального дисбаланса территорий. Вертикальное выравнивание предполагает достижение сбалансированности между расходными обязательствами местных структур на территориальном уровне и их доходными ресурсами; горизонтальное – устранение дисбаланса между доходными возможностями различных территорий, возникающего из-за объективно существующих различий в уровне социально-экономического развития, и стоимостью предоставления общественных услуг на этих территориях.

Основными способами финансового выравнивания являются налоговое распределение и финансовая помощь в виде бюджетных грантов или межбюджетных трансфертов, осуществляемая в рамках системы межбюджетных отношений, стремление к повышению эффективности которой

побуждает к изучению зарубежного опыта. В случае с Российской Федерацией – это изучение зарубежного опыта стран с федеративной формой государственного устройства.

Оценка мирового опыта дает возможность принять к использованию уже проверенный временем ценный опыт построения механизма бюджетного выравнивания, выявить наиболее рациональные идеи, подходы, методы бюджетного регулирования и возможности их использования в России, а также избежать ошибок и их негативных последствий.

В настоящее время в мире насчитывается свыше двадцати стран с федеративной формой государственного устройства. В числе этих стран Россия, США, Германия, Швейцария, Канада, Индия, Пакистан, Нигерия, Бразилия, Австралия, Мексика и другие [30].

Система американского бюджетного выравнивания характеризуется высоким уровнем фискальной автономии субнациональных органов власти как в части расходования бюджетных средств, так и в сфере формирования доходной части их бюджетов. В США отсутствует практика прямого распределения федеральных налоговых поступлений между субфедеральными бюджетами. Финансовая помощь из федерального бюджета предоставляется бюджетам нижестоящих уровней в виде: денежных трансфертов, имеющих целевой характер и менее узкое направление; узкоцелевых трансфертов, выделяемых на четко определенные цели; целевых трансфертов, дающих большую самостоятельность местным органам власти при определении способа их использования; поддержки за счет налоговых расходов из федерального бюджета. Однако, по мнению ряда авторов, опыт США не совсем приемлем для Российской Федерации в силу специфики бюджетных отношений и распределения налогов.

Межбюджетные отношения в Австрии происходят по следующему принципу: собственные расходы каждый уровень власти покрывает за счет собственных доходов [35]. Следовательно, распределение расходных полномочий влечет за собой соответствующее распределение, прежде всего,

налоговых доходов между различными уровнями власти. Пропорции распределения налогов между федеральным бюджетом и бюджетами земель сроком на 5 лет устанавливаются федеральным законом бюджетного выравнивания. Параметры распределения налогов в этом законе определяются в процессе переговоров земель и Федерации, хотя последняя может их изменить и в одностороннем порядке [34]. Несмотря на значительное количество распределенных на долевой основе налогов, денежных трансфертов практически нет, а если они все же предоставляются, то исключительно с целевым назначением. Таким образом, практические аспекты австрийского бюджетного выравнивания очень проблематичны для внедрения в отечественную практику, в связи с существующим в Австрии жестким режимом административной опеки центрального аппарата над органами местного самоуправления.

Тем не менее, страны, представляющие интерес для России, с точки зрения поиска наиболее рациональных идей, подходов и методов бюджетного регулирования, существуют. Одна из таких стран – это Канада и ее модель бюджетного федерализма является достаточно близкой для Российской Федерации [33]. Основной целью перераспределительной политики в этой стране является обеспечение минимальных национальных стандартов. Бюджетное выравнивание осуществляется в виде ежегодных нецелевых грантов провинциям, налоговый потенциал которых ниже стандартного уровня, что не дает им возможности в достаточной степени финансировать общественные потребности [39]. В Канаде существуют два вида трансфертов из федерального бюджета: денежные трансферты и налоговые трансферты. Объем трансфертов и методика их распределения устанавливаются сроком на 5 лет, а их перечисления осуществляются на ежегодной основе. Достаточно распространены также различные виды дотаций.

По мнению некоторых авторов, к современным отечественным условиям было бы целесообразно адаптировать некоторые полезные наработки Канады по предотвращению фискального дисбаланса.

Определенный интерес для России представляет опыт и такой страны как Бразилия. В Бразилии межбюджетное перераспределение и бюджетное выравнивание осуществляется преимущественно в двух формах. Во-первых, в Конституции установлены коэффициенты распределения поступлений от налогов, взимаемых одновременно штатами и муниципалитетами. Другой механизм перераспределения связан с использованием различных ставок межрегионального НДС при учете разницы в уровне экономического развития отдельных территорий. Принятие новых конституционных законов способствовало увеличению доходов субнациональных правительств за счет передачи им некоторых налоговых и бюджетных полномочий [37].

Опыт Германии также может быть не менее полезен для изучения [10]. В этой стране налоговое законодательство полностью централизовано, а распределение налогов между уровнями бюджетной системы закреплено в Конституции. В стране предусмотрены две базовые формы финансового выравнивания. Первая представляет собой распределение налоговых поступлений между государством (федерацией) и землями. Вторая – это перераспределение поступлений в федеральный бюджет между всеми или отдельными землями [38]. Наличие данных форм выравнивания обеспечивает социализацию бюджетной политики.

Процедура расчета трансфертов в Германии следующая: определяется налоговый потенциал каждой земли (сумма налоговых поступлений, скорректированная на плотность населения и уровень урбанизации), рассчитывается стандартный налоговый потенциал, который соответствует конкретной земле; если разница между реальным показателем и стандартным является отрицательной, земля получает грант за счет земель, налоговый потенциал которых выше среднего [36].

Таким образом, исследование зарубежного опыта, в особенности таких стран как Канада, Бразилия, Германия может позволить сформулировать конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию организации и механизмов межбюджетного выравнивания в России. Причем стоит отметить,

что в связи с тем, что межбюджетные отношения в различных странах имеют свою специфику, предложенные совершенствования должны основываться не на механическом заимствовании зарубежного опыта, а скорее на адаптации некоторых элементов, функций или принципов функционирования межбюджетных отношений.

2 Анализ межбюджетных отношений Красноярского края

2.1 Современное состояние межбюджетных отношений Красноярского края

Красноярский край – субъект Российской Федерации, который входит в состав Сибирского Федерального округа и граничит с такими субъектами как Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Томская, Кемеровская, Иркутская области, Республиками Хакасия, Тыва, Саха (Якутия). В состав края входят 575 муниципальных образования (44 муниципальных района, 17 городских округов и 514 поселений) [14], взаимоотношения между бюджетами которых регулируются Законом Красноярского края от 10.07.2007 № 2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае».

В соответствии с данным законом в межбюджетных отношениях в Красноярском крае принимают участие:

- субъект Российской Федерации – Красноярский край;
- городские округа и муниципальные районы;
- городские и сельские поселения.

Межбюджетные отношения в Красноярском крае основываются на принципах:

- самостоятельности краевого и местных бюджетов;
- равенства бюджетных прав муниципальных образований соответствующего вида;
- взаимной ответственности субъекта Российской Федерации – Красноярского края и муниципальных образований за соблюдение обязанностей по межбюджетным отношениям;
- применения для всех муниципальных районов (городских округов) края единой методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), для всех

поселений края – единой методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;

- повышения заинтересованности муниципальных образований в увеличении собственных доходов местных бюджетов;
- прозрачности (открытости) межбюджетных отношений.

Межбюджетные трансферты из краевого бюджета местному бюджету могут быть осуществлены в следующих формах:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;
- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);
- субсидий местным бюджетам;
- субвенций местным бюджетам;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

За период с 2016 по 2018 год в Красноярском крае наблюдалось увеличение доходов и расходов, оба параметра имели разный темп роста, в связи с чем на протяжении рассматриваемого периода сначала наблюдалось сокращение дефицита бюджета на 8,6 млрд. рублей, а затем, в 2018 году, увеличение дефицита на 10,3 млрд. рублей.

В 2016 году доходы составили 187,3 млрд. рублей, расходы – 200,4 млрд. рублей. В 2017 году данные параметры увеличились до 208,3 млрд. рублей и 212,8 млрд. рублей соответственно, а в 2018 году доходы составляли уже 217,5 млрд. рублей, расходы – 232,3 млрд. рублей [28].

Таблица 4 – Основные параметры краевого бюджета на 2016-2018 гг., млрд. руб.

Наименование показателя	2016	Темп роста 2017/2016, %	2017	Темп роста 2018/2017, %	2018
Доходы	187,3	111,2	208,3	104,4	217,5
Расходы	200,4	106,2	212,8	109,2	232,3

Окончание таблицы 4

Наименование показателя	2016	Темп роста 2017/2016, %	2017	Темп роста 2018/2017, %	2018
Дефицит (-), профицит (+)	-13,1	34,4	-4,5	328,9	-14,8

В структуре доходов бюджета Красноярского края, представленной в таблице 5, за рассматриваемый период с 2016 по 2018 гг. прослеживается тенденция устойчивого роста налоговых и неналоговых доходов, так же, как и по стране в целом. За рассматриваемый период налоговые и неналоговые доходы увеличились с 162,9 до 190,8 млрд. рублей, то есть на 27,9 млрд. рублей. В процентном соотношении также произошло увеличение, которое выразилось в увеличении доли в общей совокупности доходов на 0,7% за рассматриваемый период.

В 2018 году налоговые и неналоговые доходы представляют 87,7% доходов краевого бюджета, большую часть из которых составляют налог на прибыль (45,3%), налог на доходы физических лиц (25,1%) и налог на имущество организаций (11,7%) [28].

Таблица 5 – Структура доходов консолидированного бюджета Красноярского края за 2016-2018 гг.

Показатель	2016		2017		2018	
	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %	Млрд. руб.	Уд. вес, %
Итого доходов	187,3	100	208,3	100	217,5	100
Налоговые и неналоговые доходы	162,9	87,0	173,6	83,3	190,8	87,7
Безвозмездные поступления, в том числе:	24,4	13,0	34,7	16,7	26,7	12,3
Дотации	4,9	2,6	9,6	4,6	4,8	2,2
Субсидии	7,3	3,9	7,7	3,7	6,2	2,9
Субвенции	8,4	4,5	14,0	6,7	12,9	5,9
Иные межбюджетные трансферты	3,8	2,0	3,4	1,6	2,8	1,3

86% доходов краевого бюджета поступают с территории 12 муниципальных образований, из них: Красноярск – 31,5%, Норильск – 25,8%, Северо-Енисейский район – 8,1%, Туруханский район – 6,3%, Таймырский Долгано-Ненецкий район – 4,1%, Кежемский район – 1,7%, Дивногорск – 1,7%, Мотыгинский район – 1,7%, Богучанский район – 1,4%, Железногорск – 1,4%, Зеленогорск – 1,4%, Ачинск – 1,1%.

53 % доходов поступают от таких 10 крупнейших налогоплательщиков края как:

1. Группа компаний ПАО «ГМК «Норильский Никель»
2. Группа компаний ПАО «НК «Роснефть»
3. АО «Полюс»
4. Филиал «Красноярская железная дорога» ОАО «РЖД»
5. АО «ЕвроСибЭнерго» (с учетом ПАО «Красноярская ГЭС»)
6. Группа компаний ПАО «Транснефть»
7. ПАО «Богучанская ГЭС»
8. Сибирский банк ПАО Сбербанк
9. ООО «Новоангарский обогатительный комбинат»
10. Группа компаний АО «РУСАЛ»

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета увеличились с 24,4 млрд. рублей в 2016 году до 26,7 млрд. рублей в 2018 году, то есть на 2,3 млрд. рублей. Однако, несмотря на рост в абсолютном значении, доля межбюджетных трансфертов в общей совокупности доходов Красноярского края уменьшилась на 0,7%.

Таблица 6 – Доля каждого вида трансфертов в общем объеме безвозмездных поступлений в консолидированный бюджет Красноярского края за 2016-2018 гг., %

Показатель	2016	2017	2018
Всего безвозмездных поступлений	100	100	100
Дотации	20,1	27,7	18,0
Субсидии	29,9	22,2	23,2
Субвенции	34,4	40,3	48,3
Иные межбюджетные трансферты	15,6	9,8	10,5

Наибольший удельный вес в структуре межбюджетных трансфертов Красноярского края занимают субвенции. За рассматриваемый период их удельный вес увеличился с 34,4% в 2016 году до 48,3% в 2018 году. Доля остальных безвозмездных поступлений за рассматриваемый период уменьшилась. В 2016 доля иных межбюджетных трансфертов в общем объеме безвозмездных поступлений в консолидированный бюджет была 15,6%, а в 2018 уже – 10,5%. В этот же период уменьшаются удельный вес субсидий с 29,9% до 23,2% и доля дотаций с 20,1% до 18,0%.

Расходы краевого бюджета за анализируемый период увеличились с 200,4 млрд. рублей до 232,3 млрд. рублей. Большую долю в расходах бюджета Красноярского края составляют: социальную политику (25%), образование (22%), национальная экономика (11%) и межбюджетные трансферты (10%). Наименьшая доля в расходах представлена разделом культуры, кинематографии и СМИ и составляет 2% от общей доли расходов.

Итак, в результате проведенного анализа доходов и расходов консолидированного бюджета Красноярского края складывается следующая ситуация: за период с 2016 по 2018 год в Красноярском крае наблюдалось увеличение доходов и расходов, однако оба параметра имели разный темп роста, в связи с чем на протяжении рассматриваемого периода сначала

наблюдалось сокращение дефицита бюджета на 8,6 млрд. рублей, а затем, в 2018 году, его увеличение на 10,3 млрд. рублей.

Наибольший вклад в формирование доходной части краевого бюджета вносят налоговые и неналоговые источники, большую часть из которых составляют налог на прибыль (45,3%), налог на доходы физических лиц (25,1%) и налог на имущество организаций (11,7%). Межбюджетные отношения за рассматриваемый период выросли в абсолютном значении на 2,3 млрд. рублей, но в общей совокупности доходов края их доля уменьшилась на 0,7%.

Наибольшую долю в общем объеме безвозмездных поступлений в консолидированный бюджет Красноярского края на протяжении всего рассматриваемого периода занимают субвенции. С 2016 по 2018 гг. их доля увеличилась в 1,4 раза. За этот же период в 1,5 раз уменьшился удельный вес иных межбюджетных трансфертов, а удельный вес субсидий и дотаций уменьшился в 1,3 и в 1,1 раз соответственно.

2.2 Основные проблемы развития и возможные пути совершенствования межбюджетных отношений

Построение эффективной системы межбюджетных отношений является одной из наиболее сложных задач в области бюджетного регулирования. В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, список которых содержится в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В целях реализации органами местного самоуправления закрепленных за ними полномочий Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрен перечень налоговых и неналоговых доходов, которые поступают в местные бюджеты. При этом общий объем собственных доходов в значительной степени не покрывает общий объем расходных обязательств местных бюджетов. Помимо этого,

осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления требует целевого финансового участия со стороны регионального бюджета, а отдельные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации возможно реализовать только на уровне органов местного самоуправления.

В Красноярском крае практика наделения органов местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края отдельными государственными полномочиями получила широкое распространение. В первую очередь это обусловлено социально-экономическими, климатическими и географическими факторами, в результате воздействия которых невозможно осуществить указанные полномочия органами государственной власти Красноярского края без участия органов местного самоуправления Красноярского края.

Начиная с 2011 года, в Красноярском крае каждый год осуществляется оценка качества исполнения органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законами края. По итогам проведенной оценки обнаруживаются «проблемные места», которые появляются при реализации органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края переданных государственных полномочий Красноярского края. Органы государственной власти Красноярского края совместно с органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края разрабатывают и выполняют план мероприятий по решению проблемных вопросов.

Согласно методике оценки качества выполнения органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законами края за 2017 год (далее – Оценка), которая была проведена в 2018 году, положительным считается результат, значение которого больше или равно 5 [25].

В целом по итогам проведенной Оценки органы местного самоуправления Красноярского края выполняют полномочия, переданные им государством, надлежащим образом. Однако имеются муниципальные образования, по которым значение итоговой Оценки – менее 5.

Практику проведения оценки качества переданных полномочий планируется продолжать, но уже с большим количеством дополнительных показателей, определяющих качество реализации каждого отдельного переданного государственного полномочия. На данный момент в перечень дополнительных показателей входят:

1. Распределение дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений между поселениями, входящими в состав муниципального района края, за счет средств субвенции из фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района, и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений, утвержденные решением о бюджете муниципального района на отчетный финансовый год, соответствуют требованиям, установленным Законом края от 29.11.2005 № 16-4081 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов края отдельными государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района края»

2. Соотношение перечисленного из краевого бюджета в отчетном финансовом году объема субвенций к объему дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, перечисленному из бюджета муниципального района бюджетам поселений, входящим в состав муниципального района, за счет средств субвенции

3. Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых в отчетном финансовом году бюджетам поселений из районного фонда финансовой поддержки за счет субвенции, предусмотренные решением о бюджете муниципального района, соответствуют формам межбюджетных трансфертов,

предоставляемых из местных бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством

Каждый год в Красноярском крае проводится мониторинг финансовой ситуации. Он осуществляется в целях контроля за соблюдением бюджетного законодательства и обеспечения ответственной финансовой политики в муниципальных образованиях Красноярского края. По последним результатам проводимого мониторинга планируется обеспечить повышение эффективности планирования и расходования средств местных бюджетов.

Несмотря на постоянное развитие в настоящее время в сфере руководства и управления финансовыми ресурсами Красноярского края имеется ряд следующих недостатков, ограничений и нерешенных проблем [26]:

- сохранение условий и стимулов для неоправданного увеличения бюджетных расходов при низкой мотивации органов государственной власти Красноярского края к формированию приоритетов и оптимизации бюджетных расходов;
- наличие избыточной сети краевых и муниципальных учреждений;
- слабая взаимосвязанность с бюджетным процессом инструментов бюджетирования, ориентированных на результат;
- отсутствие оценки экономических последствий принимаемых решений и, соответственно, отсутствие ответственности;
- низкая степень автоматизации планирования бюджетов муниципальных образований.

В целом сформированное в этой области правовое регулирование и методическое обеспечение имеют некоторые пробелы и внутренние противоречия, а правоприменительная практика может значительно отклоняться от предусмотренных нормативными правовыми актами и методическими документами принципов и механизмов.

Кроме того, управление финансовыми ресурсами не прекращает быть направленным на формирование и обеспечение соблюдения формальных процедур, не создавая при этом устойчивых стимулов и инструментов для

повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами финансовой политики края.

Учитывая складывающуюся ситуацию, для повышения эффективности бюджетных расходов, а также обновления устаревшей технической инфраструктуры в период 2016 - 2018 годов была проведена комплексная модернизация, позволившая применить в министерстве финансов Красноярского края централизованную автоматизированную систему управления финансовыми ресурсами краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований Красноярского края.

Несмотря на достигнутые результаты, сохраняется потребность в модификации существующих автоматизированных систем, вызванная изменениями норм бюджетного законодательства, возникновением новых полномочий министерства финансов Красноярского края, а также существенным изменением функционирования государственной финансовой системы Красноярского края и финансовых систем муниципальных образований Красноярского края. Уже в ближайшее время планируется осуществить качественную автоматизацию таких действий как [26]:

- формирование и ведение перечня и реестров источников доходов бюджетов в соответствии с требованиями статьи 47.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации;
- формирование, ведение и утверждение регионального перечня государственных (муниципальных) услуг (работ) в соответствии с требованиями статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 18.07.2017 N 178-ФЗ;
- получение, обработка, анализ и передача муниципальным образованиям Красноярского края данных налоговой статистики, предоставляемых Управлением Федеральной налоговой службы по Красноярскому краю в соответствии с Постановлением Российской Федерации от 12.08.2004 N 410 «О порядке взаимодействия органов государственной

власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов»;

– получение, обработка, анализ и передача муниципальным образованиям Красноярского края данных о поступающих от юридических лиц платежах, предоставляемых Управлением Федерального Казначейства по Красноярскому краю в соответствии с Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 18.12.2013 N 125н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации»;

– инвентаризация и мониторинг объектов налогообложения, а также анализ эффективности использования объектов земельно-имущественного комплекса, направленные на повышение экономической эффективности налогообложения и увеличение доходов консолидированного бюджета Красноярского края.

Также для решения вышеперечисленного ряда проблем в сфере управления государственными финансами, согласно государственной программы Красноярского края «Управление государственными финансами», необходимо разработать новые подходы к вопросам исполнения бюджета в части усиления казначейского контроля с целью повышения эффективности использования бюджетных средств.

3 Предложения по повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации на основе международного опыта

3.1 Система межбюджетного выравнивания в Федеративной Республике Германия

Федеративная Республика Германия (ФРГ) является ярким примером зрелого федеративного государства с длительной историей развития и ее опыт может стать хорошей опорой для совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Во-первых, исторически именно германская финансово-правовая наука оказывала на протяжении всего XIX в. определяющее влияние на становление российского финансового законодательства (в том числе бюджетного) и отечественной науки финансового права [17]. Во-вторых, Россию и Германию объединяет общность модели бюджетного кооперативного федERALизма. В-третьих, одной из первостепенных задач межбюджетного регулирования в ФРГ является устранение экономического отставания регионов Восточной Германии. Таким образом, опыт Германии действительно может быть полезным в дальнейшем реформировании межбюджетных отношений в Российской Федерации, в том числе в части реформирования бюджетных отношений между субъектами Федерации – донорами и финансово ослабленными субъектами Федерации.

Межбюджетные отношения в Федеративной Республике Германия осуществляются между такими административно-территориальными единицами как федерация, земли (субъекты федерации), общины (наиболее дробная единица деления страны) и основываются на четком распределении компетенций [13]. Так, например, федеральным уровнем финансируется решение вопросов, имеющих общефедеральное значение, земли соответственно финансируют объекты регионального значения, а также оказывают финансовую помощь общинам, в компетенцию которых в свою очередь входит

обеспечение проведения всех местных социально-бытовых, образовательных, культурных и других мероприятий [8].

Для обеспечения единых стандартов жизни на всей территории [20] и сглаживания существенных различий в экономическом развитии и, следовательно, налоговом потенциале отдельных земель, в Германии существует сложный механизм вертикального и горизонтального выравнивания, который является неотъемлемой частью германского федерализма [9].

Вертикальное финансовое выравнивание происходит через распределение доходов между уровнями бюджетной системы — федерацией, землями и общинами в соответствии с возложенными на них полномочиями. При этом используется закрепление доходов полностью или частично за определенным уровнем бюджетной системы на долговременной основе.

Налоги, закрепленные за определенным уровнем бюджета и поступающие туда в полном объеме — это собственные налоги. Так, федеральный бюджет полностью получает следующие налоги [12]:

1. Таможенные пошлины;
2. Акцизы (кроме налогов на пиво);
3. Налог с грузового транспорта;
4. Налог на доход от страховой деятельности;
5. Налог с обменных операций;
6. Дополнительные сборы к подоходному налогу и к налогу с корпораций;
7. Налоги, собираемые в рамках европейских сообществ.

Доходы от следующих налогов поступают в бюджеты земель Германии:

1. Имущественный налог;
2. Налог с наследства;
3. Налог на автомобили;
4. Налог на пиво;
5. Налог от сбора с выручки в казино

6. Налог на приобретение земельных участков

7. Налог на противопожарную охрану

В бюджет общин поступают:

1. Промысловый налог

2. Земельный налог

3. Местные налоги (на владельцев собак, охотников, рыболовство, развлечения, предметы роскоши)

Налоги, распределяемые на долевой основе между уровнями бюджетной системы – общие налоги. Они являются совместными по получению и распределяются по бюджетам государства, земель и местных общин. К общим налогам относятся подоходный налог, налог на заработную плату, налог с корпораций, скидка с базовой процентной ставки и налог с оборота (НДС).

Распределение долей от поступления общих налогов между уровнями бюджетной системы Германии представлено в таблице 7.

Таблица 7 – Распределение долей от общих налогов между уровнями бюджетной системы, в %

Налоги	Доля поступлений в федеральный бюджет	Доля поступлений в бюджеты земель	Доля поступлений в бюджеты общин
Подоходный налог, включая налог на заработную плату	42,5	42,5	15
Налог с оборота (НДС)	52,1	46,02	1,88
Налог на прибыль корпораций	50	50	-
Налог на скидку с процентной ставки	44	44	12

Согласно Основному закону Федеративной Республики Германии, федеральное правительство и земли имеют равные права на подоходный налог и на налог на скидку с процентной ставки [20], поэтому сначала определяется

доля, необходимая местным бюджетам, а затем оставшаяся сумма делится поровну между двумя уровнями государственной власти. Так, 15% от поступлений подоходного налога получают общины, а федерация и земли – по 42,5%. В случае с налогов на скидку с процентной ставки 12% от поступлений получают общины, а федерация и земли – по 44%.

При распределении налога на прибыль федерация и земли также имеют равные права (то есть 50% поступлений получает федерация, 50% – земли), при этом в Основном законе установлено, что в разных землях должны обеспечиваться равные условия жизни и налоговое бремя нигде не должно быть чрезмерным.

Налог с оборота (НДС) в настоящее время распределяется в следующем соотношении: доля поступлений от налога в бюджет федерации составляет 52,1%, в бюджет земель – 46,02, в бюджет общин – 1,88%. Доли, которые приходятся на федерацию и земли, пересматриваются каждый год и закрепляются в специальном законе. Считается, что подвижные пропорции обеспечивают приспособление доходной части бюджета к изменяющимся задачам и расходам разных уровней власти [12].

В целом в федеральный центр поступает примерно 45% всех налоговых доходов, землям достается чуть более 37%, общинам – 13%; около 5% (в основном пошлины) перечисляется в бюджет ЕС [9].

Далее, после распределения доходов между уровнями бюджетной системы, в Германии используется дополнительный надстроочный механизм для обеспечения горизонтального финансового выравнивания – *Länderfinanzausgleich* (LFA), который основывается на перераспределении налога на добавленную стоимость (НДС), как наиболее чувствительного налога к конъюнктуре рынка [5].

Суть данного механизма заключается в перераспределении части бюджетных доходов в целях их выравнивания между землями в расчете на душу населения. Выравнивание происходит посредством распределения НДС между землями и представляет собой трехступенчатый процесс. На первом

этапе 75 процентов от общей суммы доходов от НДС распределяются между землями на равной основе на душу населения. Оставшиеся 25 процентов от общей суммы доходов от НДС переводятся в пользу земель, у которых после первоначального распределения налоговых ресурсов доля налоговых поступлений от всех государственных налогов на душу населения оказалась наименьшей.

На второй стадии налоговый потенциал и потребности в ресурсах рассчитываются для всех земель. Налоговый потенциал определяется суммой налоговых доходов земли и 50 % (64 % после 2005 года) местных налогов, собираемых на её территории. Потребность в ресурсах рассчитывается путем умножения суммы налоговых поступлений в среднем на душу населения в Германии на количество населения соответствующей земли. Разница между налоговым потенциалом и потребностью в ресурсах определяет, получает ли земля дополнительные горизонтальные переводы в рамках LFA. Наименее обеспеченные земли получают межбюджетные трансферты для достижения 92 % от среднего уровня бюджетной обеспеченности земли по стране.

На третьем этапе федеральное правительство платит «дополнительные трансферты» землям в целях дальнейшего сокращения различий в налоговые поступления в расчете на душу населения. Эти гранты общего назначения (Bundesergänzungszuweisungen) рассчитываются на основе специальных финансовых потребностей и предназначены для слабых в финансовом отношении земель. До 1995 года общий объем этих грантов был ограничен на уровне двух процентов от общего объема поступлений от НДС. Реформа 1995 г. подняла эту границу и значительно возросла роль этих выплат в целях обеспечения земель Восточной Германии. Кроме того, были введены дополнительные гранты для небольших земель Западной Германии и всех земель Восточной Германии. В 2000 году 11 из 16 земель получили дополнительные гранты. Дискреционный характер этих новых грантов уменьшил прозрачность системы финансового выравнивания в Германии.

Итак, система выравнивания в Германии включает в себя следующие этапы:

1. Разделение налоговых поступлений от общих налогов между федеральным правительством и правительствами земель;

2. *Länderfinanzausgleich* (LFA).

LFA состоит из трех стадий:

3. горизонтальное перераспределение доходов от НДС;

4. горизонтальные выравнивающие платежи;

5. вертикальные дополнительные трансферты из федерального бюджета бюджетам земель.

Таким образом, немецкая система финансового выравнивания включает в себя сочетание вертикального и горизонтального выравнивания. Горизонтальное выравнивание направлено на смягчение различий в финансовом потенциале земель и сближение показателей относительно среднего. Для окончательной корректировки федеральное правительство использует и специальные федеральные гранты после завершения выравнивания между землями. Необходимость финансового выравнивания в Германии обусловлена необходимостью обеспечения равных условий жизни граждан на всей территории страны и основана на принципах солидарности и взаимной ответственности земель.

3.2 Рекомендации повышения эффективности межбюджетных отношений

Большинство авторов, занимающихся исследованием эффективности в бюджетной сфере, сходятся во мнении, что эффективность является категорией, содержательно состоящей из нескольких понятий [29]. Так, М.А. Волкова под эффективностью понимает обобщение понятий производительности, экономичности и результативности. Эти составляющие взаимосвязаны и являются равнозначными.

А.Р. Валеев, рассматривая эффективность предоставления межбюджетных трансфертов, предлагает интерпретировать данное понятие как совокупность результативности, экономности и продуктивности их использования. Результативными признаются межбюджетные отношения в случае, если достигнуты цели, решены задачи целевых подпрограмм и проектов. Экономичными – взаимоотношения между участниками бюджетного процесса в случае, если заданные результаты достигнуты с использованием наименьшего объема бюджетных ресурсов или с использованием заданного объема бюджетных средств достигнуты наилучшие результаты [32]. Продуктивными могут считаться межбюджетные отношения, когда обеспечивается максимальное соотношение между результатами использования бюджетных средств и затраченными на получение этих результатов материальными, финансовыми, трудовыми и другими ресурсами.

В статье 34 Бюджетного Кодекса Российской Федерации эффективность бюджетных средств определяется как достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Для того, чтобы оценить эффективность межбюджетных отношений, прежде всего, необходимо выработать критерии эффективности, то есть приоритеты, которые определяются с учетом как целевой направленности функционирования системы межбюджетных отношений, так и степени остроты тех или иных проблем [31]. В качестве наиболее значимых на сегодняшний момент можно выделить следующие проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации:

1. высокая зависимость большинства регионов от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов, а также низкий удельный вес собственных источников поступления средств;
2. отсутствие стимулов у регионов по наращиванию собственного доходного потенциала;

3. недостаточная развитость доходной базы, т.е. налогового потенциала большинства регионов страны;
4. увеличение расходных обязательств регионов и муниципалитетов без обеспечения необходимым объемом доходных источников для их покрытия;
5. чрезмерная централизация доходов бюджетной системы на федеральном уровне, проявляющаяся в преобладании в доходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации федерального налогообложения;
6. сохраняющаяся дифференциация территорий по уровню бюджетной обеспеченности;
7. отсутствие четкого разграничения расходных полномочий и обязательств между бюджетами разных уровней;
8. нестабильность и нерациональность распределения налоговых баз между уровнями бюджетной системы;
9. «иждивенческие» настроения большей части экономически слабых регионов страны;
10. существование дефицита бюджетов большинства регионов Российской Федерации.

Часть из этих проблем достаточно тесно связаны между собой и способствуя решению, например, проблемы отсутствия стимулов у регионов по наращиванию собственного доходного потенциала, можно поспособствовать решению как минимум трех из вышеперечисленных проблем. Повышение заинтересованности регионов в развитии налогового потенциала может предоставить регионам больший объем доходов, что позволит обеспечить их необходимым объемом доходных источников для покрытия расходов, уменьшить зависимость органов от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов, сократить дефицит бюджетов.

В связи с попыткой устраниТЬ недостатки сложившейся системы межбюджетных отношений предлагается передать часть доходов от налога на добавленную стоимость субъектам.

В России данный налог перечисляется в федеральный бюджет в размере 100%, а в Германии НДС – общий налог и распределение происходит между федеральным бюджетом, бюджетом земли и местным бюджетом (52,1% – федерации, 46,02 – землям, 1,88% – общинам) [8].

Распределение налога на добавленную стоимость проходит в Германии рамках механизма *Länderfinanzausgleich* (LFA) и производится в два этапа. На первом этапе 75% общей суммы поступлений НДС в бюджеты земель распределяется между ними исходя из численности жителей. На втором этапе горизонтального выравнивания распределяются остальные 25%. Перераспределение средств 25% общей суммы поступлений НДС осуществляется в бюджеты земель с наименьшей долей налоговых поступлений от всех государственных налогов на душу населения.

Перед тем как рассмотреть изменения, которые произойдут в результате применения горизонтального перераспределения доходов от НДС для каждого бюджета, были выдвинуты гипотезы о том, что в результате применения горизонтального перераспределения доходов от НДС:

1. сократится дефицит бюджетов;
2. уменьшится зависимость органов от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов.

Для оценки эффективности применения предложенного инструмента предлагается взять за основу такие финансовые показатели как коэффициент общего покрытия расходов бюджета, коэффициент покрытия дефицита бюджета, коэффициент собственной сбалансированности бюджета, коэффициент финансовой независимости, коэффициент общей финансовой зависимости.

Коэффициент общего покрытия расходов бюджета субъекта показывает степень покрытия общей суммы расходов всеми доходами бюджета и рассчитывается следующим образом:

$$K_{\text{общего покрытия}} = \frac{D}{P} \times 100\% \quad (1)$$

где Δ – суммарные доходы бюджета, R – суммарные расходы бюджета.

Коэффициент покрытия дефицита бюджета показывает степень покрытия дефицита регионального бюджета источниками доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений и рассчитывается по следующей формуле:

$$K_{\text{покрытия дефицита}} = \frac{\Delta}{D} \times 100\% \quad (2)$$

где Δ – размер дефицита, D – полученные налоговые и неналоговые доходы, то есть суммарные доходы бюджета за вычетом безвозмездных поступлений.

Коэффициент собственной сбалансированности бюджета – показатель, характеризующий степень покрытия общей суммы расходов бюджета на реализацию собственных полномочий доходами без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Данный коэффициент рассчитывается по формуле:

$$K_{\text{собственной сбалансированности}} = \frac{D}{R} \times 100\% \quad (3)$$

где D – полученные налоговые и неналоговые доходы, то есть суммарные доходы бюджета за вычетом безвозмездных поступлений, R – суммарные расходы бюджета.

Коэффициент финансовой независимости характеризует долю доходных поступлений, объем которых зависит от усилий органов власти субъекта и рассчитывается по формуле:

$$K_{\text{автономии}} = \frac{D}{\Delta} \times 100\% \quad (4)$$

где ДП – полученные налоговые и неналоговые доходы, то есть суммарные доходы бюджета за вычетом безвозмездных поступлений, Д – суммарные доходы бюджета.

Коэффициент общей финансовой зависимости регионального бюджета показывает долю финансовой помощи из федерального бюджета в общем объеме доходов и рассчитывается по формуле:

$$K_{\text{общей финансовой зависимости}} = \frac{БП}{Д} \times 100\% \quad (5)$$

где БП – безвозмездные поступления от бюджетов вышестоящих уровней, Д – суммарные доходы бюджета.

Значения данных показателей за 2016-2018 гг. представлены в таблице 8.

Таблица 8 – Значения финансовых показателей за 2016-2018 гг., %

Наименование показателя	Год		
	2016	2017	2018
Коэффициент общего покрытия расходов бюджета	93,5	97,9	93,6
Коэффициент покрытия дефицита бюджета	-8,0	-2,6	-7,8
Коэффициент собственной сбалансированности бюджета	81,3	81,6	82,1
Коэффициент финансовой независимости	87,0	83,3	87,7
Коэффициент общей финансовой зависимости	13,0	16,7	12,3

Далее распределим 75% от 46,02% общей суммы поступлений НДС между бюджетами субъектов исходя из численности жителей. Денежные поступления, которые достанутся i-му субъекту РФ после распределения НДС будут рассчитаны по следующей формуле:

$$НДС_i = \frac{0,75\% \times 46,02\% \times НДС}{ЧН_{РФ}} \times ЧН_i \quad (6)$$

где НДС – общая сумма поступлений НДС, ЧН_{РФ} – численность постоянного населения Российской Федерации, ЧН_i – численность постоянного населения i-го субъекта Российской Федерации.

25% процентов от 46,02% общей суммы поступлений НДС также необходимо распределить между субъектами, но уже только среди тех, чья доля налоговых поступлений от всех государственных налогов на душу населения является наименьшей или, другими словами, среди субъектов с самым низким индексом налогового потенциала. В 2018 году самый низкий индекс налогового потенциала имели следующие 10 субъектов Российской Федерации: Республика Калмыкия, Республика Крым, г. Севастополь, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия, Чеченская Республика, Республика Тыва [23].

В приложении А представлены результаты перераспределения НДС для каждого субъекта Российской Федерации. Исходные данные для расчета таблицы А.1 были взяты из форм статистической налоговой отчетности [7] и официального сайта Министерства Российской Федерации [23]. В таблице 9 представлены значения финансовых показателей, выбранных для оценки эффективности предложенного инструмента, до и после перераспределения НДС. Значения финансовых показателей рассчитаны для Красноярского края на основе данных с официального сайта министерства Красноярского края [22] представленных в таблице Б.1 в приложении Б.

Таблица 9 – Значения финансовых показателей до и после перераспределения НДС

Показатель	Значение показателя до перераспределения НДС	Значение показателя после перераспределения НДС	Отклонение (+,-)
Коэффициент общего покрытия расходов бюджета	93,6	111,1	+17,5
Коэффициент покрытия дефицита бюджета	-7,8	-	-
Коэффициент собственной сбалансированности бюджета	82,1	99,6	+17,5
Коэффициент финансовой независимости	87,7	89,7	+1,9
Коэффициент общей финансовой зависимости	12,3	10,3	-1,9

После применения горизонтального перераспределения доходов от 46,02% общей суммы поступлений НДС коэффициент общего покрытия расходов бюджета увеличился на 17,5% и составил 111,1%. Это говорит о том, что общая сумма расходов бюджета полностью покрывается доходами. Более того, бюджет из дефицитного превратился в профицитный, так как общая сумма доходов превысила общую сумму расходов на 11,1%.

Коэффициент собственной сбалансированности бюджета также увеличился и составил 99,6%. Данный коэффициент показывает, что общей суммы расходов бюджета на реализацию собственных полномочий покрывается доходами без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений на 99,6%, что на 17,5% больше чем до применения горизонтального перераспределения доходов от 46,02% общей суммы поступлений НДС.

Красноярский край стал более финансово независимым, что выразилось в увеличении коэффициента финансовой независимости на 1,9%. Доля доходных

поступлений, объем которых зависит от усилий органов власти субъекта, в общем объеме доходов – 89,7%.

Доля финансовой помощи из федерального бюджета в общем объеме доходов уменьшилась на 1,9% и после перераспределения доходов от 46,02% общей суммы поступлений НДС составила 10,3%.

Таким образом, выдвинутые ранее гипотезы о сокращении дефицита бюджета и уменьшении зависимости субъектов от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов после применения горизонтального перераспределения доходов от НДС подтвердились. Подтверждением являются увеличение коэффициента общего покрытия расходов бюджета, коэффициента собственной сбалансированности бюджета, коэффициента финансовой независимости и снижение коэффициента общей финансовой зависимости, которые были рассчитаны на примере Красноярского края.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целью данной работы было решение актуальных проблем межбюджетных отношений в Российской Федерации при помощи использования зарубежного опыта на примере Красноярского края. Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи: изучены теоретические основы межбюджетных отношений в федеративных государствах; рассмотрен зарубежный опыт организации межбюджетных отношений; исследовано современное состояние межбюджетных отношений в РФ и Красноярском крае; выявлена международную практику для внедрения в организацию межбюджетных отношений и сформулированы рекомендации по повышению эффективности межбюджетных отношений с учетом международного опыта.

По результатам исследования современного состояния межбюджетных отношений в Российской Федерации и Красноярском крае было высказано предположение о том, что, решая проблему отсутствия стимула у регионов по наращиванию собственного доходного потенциала, можно поспособствовать решению как минимум трех имеющихся проблем, связанных с межбюджетными отношениями. Повышение заинтересованности регионов в развитии налогового потенциала может предоставить регионам больший объем доходов, что позволит обеспечить их необходимым объемом доходных источников для покрытия расходов, уменьшить зависимость от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов, сократить дефицит бюджетов.

Для решения вышеперечисленных проблем было предложено передать часть доходов от налога на добавленную стоимость субъектам и осуществить это распределение как в Германии, в два этапа:

1. Распределение 75% от 42,06% поступлений НДС в бюджеты субъектов исходя из численности жителей;

2. Распределение 25% от 42,06% поступлений НДС в бюджеты субъектов с наименьшей долей налоговых поступлений от всех государственных налогов на душу населения.

Перед тем как рассмотреть изменения, которые произойдут в результате применения горизонтального перераспределения доходов от НДС для каждого бюджета, были выдвинуты гипотезы о том, что в результате применения горизонтального перераспределения доходов от НДС как в Германии:

1. сократится дефицит бюджетов;
2. уменьшится зависимость органов от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов.

Для оценки эффективности применения предложенного инструмента горизонтального выравнивания были взяты за основу такие финансовые показатели как коэффициент общего покрытия расходов бюджета, коэффициент покрытия дефицита бюджета, коэффициент собственной сбалансированности бюджета, коэффициент финансовой независимости, коэффициент общей финансовой зависимости.

Выдвинутые гипотезы о сокращении дефицита бюджета и уменьшении зависимости субъектов от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов после применения горизонтального перераспределения доходов от НДС подтвердились. Подтверждение выразилось в увеличении коэффициента общего покрытия расходов бюджета, коэффициента собственной сбалансированности бюджета, коэффициента финансовой независимости и снижении коэффициента общей финансовой зависимости, рассчитанных на примере Красноярского края.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018 году [Электронный ресурс] – режим доступа: https://www.mfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/1._Analiz_ispolneniya_budzhetov_subektov_RF_v_2018_godu.pdf.
2. Балтина А.М. Финансовые системы зарубежных стран [Текст]: учеб. пособие для вузов / Балтина А. М., Волохина В. А., Попова Н. В. – М.: Финансы и статистика, 2007 г. – 304 с.
3. Барбашева Я.А. Дотационный уровень российских регионов на современном этапе // Вопросы студенческой науки. 2018. №5 (21).
4. Беляев А. В., Турбина Н. М. Модели организации и регулирования межбюджетных отношений в зарубежных странах // Социально-экономические явления и процессы. 2009. №2. [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-organizatsii-i-regulirovaniya-mezhbyudzhetnyh-otnosheniy-v-zarubezhnyh-stranah>.
5. Брилль В.Е., Сверчков В.Е. Специфика финансового выравнивания в Германии // Экономика и социум. 2016. 12-1 (31).
6. Бюджетный кодекс РФ // Справочная правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
7. Данные по формам статистической налоговой отчетности [Электронный ресурс] – режим доступа: https://www.nalog.ru/rn48/related_activities/statistics_and_analytics/forms/.
8. Десяткова А.О., Савинкова Р.Е. Опыт построения системы межбюджетных отношений в ФРГ [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://ego.uapa.ru/en/issue/2014/02/6/>.
9. Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах 2008 [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://www.e-reading.club/book.php?book=98322>.

10. Иванов В. В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2010. №1. [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/tipologiya-mezhbyudzhetnyh-otnosheniy-i-modeley-byudzhetnogo-federalizma>.

11. Игонина Л.Л. Региональные и муниципальные финансы: учебник практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. Л.Л. Игониной – Москва: Издательство Юрайт, 2017. – 480 с.

12. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации) [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>.

13. Казаков В. В. Зарубежный опыт регионального выравнивания // Вестник Томского государственного университета. 2008. №313.

14. Красноярскстат – федеральная служба статистики [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://krasstat.gks.ru>.

15. Кулакова А. Е., Морозова Н. С. Модели межбюджетных отношений федеральной политики регионального развития // Вестник ТГУ. 2015. №6 (146). [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-mezhbyudzhetnyh-otnosheniy-federalnoy-politiki-regionalnogo-razvitiya>.

16. Морозова Е.А., И.С. Шахворостов Модели организации межбюджетных отношений в зарубежных странах и возможности их использования в РФ // Вопросы экономики и права. 2012. №6 [Электронный ресурс] – режим доступа: https://law-journal.ru/files/pdf/201206/201206_162.pdf.

17. Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ: автореф.дис. ... кандидата экономических наук. М., 2013.

18. Московцев Н. Н. Межбюджетные отношения и принципы их организации в Российской Федерации // Научный результат. Экономические исследования. 2018. №2.

19. Налоговая система Германии [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://worldtaxes.ru/nalogi-v-evrope/nalogovaya-sistema-germanii/>.
20. Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. Пер. с нем. / Под ред. Ю.П. Урьяса. — М.: Прогресс, 1991. — Приводится по: Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л.А. Окунькова. —М.: Издательская группа ИНФРА-М—НОРМА, 1997. — С. 181—234.
21. Официальный сайт Казначейства России [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://www.roskazna.ru/>.
22. Официальный сайт Министерства финансов Красноярского края [Электронный ресурс] – режим доступа: minfin.krskstate.ru/.
23. Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://minfin.ru/>.
24. Печенская М. А. Межбюджетные отношения: сущность, оценка, эффективность: учебное пособие / М. А. Печенская, Т. В. Ускова. – Вологда: ФГБУН ВоЛНЦ РАН, 2018. – 102 с.
25. Постановление Правительства Красноярского края от 04.03.2011 № 112-п «Об утверждении порядка оценки качества выполнения органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законами Красноярского края».
26. Постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 501-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Управление государственными финансами».
27. Приказ Минфина России от 15 ноября 2017 г. № 1029 «Об утверждении перечней субъектов РФ в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса РФ» [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71751728/>.

28. Путеводитель по бюджету Красноярского края – 2018 [Электронный ресурс] – режим доступа:
http://minfin.krskstate.ru/dat/File/10/zakon_18-20.pdf.20
29. Силуанов А.Г., Стародубская И.В., Назаров В.С. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации Экономическая политика. 2011. № 1. С. 5-22.
30. Старostenков Н.В., Ляпунова Н.В., Погосян Л.В. Государственно-конфессиональные отношения в РФ и зарубежных странах // Социальная политика и социология. – 2016. – №5. – С. 174-181.
31. Суглобов А.Е. Методика распределения средств финансовой поддержки муниципальных образований в целях совершенствования межбюджетного регулирования / Суглобов А.Е., Ю.И. Черкасова // Экономический анализ: теория и практика. 2009. №6 (135). С. 2-11.
32. Черкасова Ю.И., Суглобов А.Е., Маньшин Д.М. Межбюджетные отношения: методический инструментарий управления государственными финансами: Монография / под ред. Суглобова А.Е. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2017. – 138 с.
33. Шамиев И. Д., Воронина Е. В. Межбюджетное выравнивание в федеративных государствах: оценка и перспективы применения в РФ // УЭкС. 2017. №2 (96). [Электронный ресурс] – режим доступа:
<https://cyberleninka.ru/article/n/mezhbyudzhetnoe-vyrahnivanie-v-federativnyh-gosudarstvah-otsenka-i-perspektivy-primeneniya-v-rossiyskoy-federatsii>.
34. Austria's fiscal rules climbing the mountain towards effective fiscal relations. Luxembourg: European Commission, 2014. – 87p.
35. Europe on a budget: Austria. London: Rough Guides, 2014. – 116p.24
36. Hausner K. H., Simon S. Experiences with Budget Rules in Switzerland and Germany // Inter economics. – 2015. - №2. – P. 99-107.
37. Kemp R. America's Local Governments: Their Annual Budget Process. // National civic review. – 2015. – Vol. 104: Issue 4. – P. 55-56.

38. K. Svea, Molenaers N. The Europeanization of budget support: do government capacity and autonomy matter? // European politics and society. – 2016. – Vol. 17: Issue 1. – P. 90 -104.

39. Tax Measures in Canada's 2014 Budget // Tax notes international. – 2014. – №7. – P. 599 – 603.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Результаты перераспределения НДС для каждого субъекта Российской Федерации

Субъекты Российской Федерации	Численность постоянного населения на 01.01.2017	Налоговый потенциал по налогам, всего	ИНП на 2018 г.	НДС	75% от 42,06% НДС на душу населения	25% от 42,06% НДС в субъекты с наименьшим ИНП
A	1	2	3=(2/1)/ (РФ2/РФ 1)	4	5	6
Белгородская область	1 552,90	68 609 910	0,734	44 104 759	21 966 956	
Брянская область	1 220,50	32 819 496	0,447	18 919 947	17 264 904	
Владимирская область	1 389,60	49 763 724	0,595	26 726 543	19 656 953	
Воронежская область	2 335,40	85 321 101	0,607	35 299 298	33 036 016	
Ивановская область	1 023,20	25 962 100	0,422	7 685 328	14 473 945	
Калужская область	1 014,60	53 099 743	0,870	38 690 938	14 352 292	
Костромская область	648,2	20 480 065	0,525	8 121 701	9 169 284	
Курская область	1 122,90	44 145 789	0,654	18 999 218	15 884 278	
Липецкая область	1 156,20	55 253 171	0,794	15 158 427	16 355 332	
Московская область	7 423,50	486 340 699	1,089	342 395 284	105 011 076	
Орловская область	754,8	23 301 310	0,513	8 213 041	10 677 222	
Рязанская область	1 126,70	46 242 156	0,682	27 718 950	15 938 032	
Смоленская область	953,2	39 223 920	0,684	10 916 775	13 483 742	
Тамбовская область	1 040,30	30 762 486	0,492	8 726 766	14 715 838	
Тверская область	1 296,80	55 217 786	0,708	18 077 278	18 344 226	
Тульская область	1 499,40	70 952 709	0,787	29 385 795	21 210 158	
Ярославская область	1 270,70	63 116 496	0,826	33 032 345	17 975 022	
г. Москва	12 380,70	1 872 999 783	2,515	1 824 607 574	175 134 455	
Республика Карелия	627,1	27 279 615	0,723	8 628 088	8 870 808	
Республика Коми	850,6	79 756 402	1,559	24 845 847	12 032 387	
Архангельская область	1 121,80	66 845 922	0,991	20 058 616	15 868 718	

Продолжение таблицы

Субъекты Российской Федерации	Численность постоянного населения на 01.01.2017	Налоговый потенциал по налогам, всего	ИНП на 2018 г.	НДС	75% от 42,06% НДС на душу населения	25% от 42,06% НДС в субъекты с наименьшим ИНП
Вологодская область	1 183,90	59 744 344	0,839	23 724 180	16 747 170	
Калининградская область	986,3	40 783 102	0,687	76 760 827	13 951 967	
Ленинградская область	1 791,90	141 581 879	1,313	90 803 594	25 347 794	
Мурманская область	757,6	71 791 007	1,575	13 224 052	10 716 831	
Новгородская область	612,5	28 837 017	0,783	9 812 057	8 664 280	
Псковская область	642,2	21 404 358	0,554	6 125 038	9 084 409	
г. Санкт-Петербург	5 281,60	481 275 743	1,515	507 941 374	74 712 265	
Ненецкий а.о.	43,9	12 423 620	4,700	1 210 252	620 999	
Республика Адыгея	453,4	12 091 167	0,443	3 694 941	6 413 689	
Республика Калмыкия	277,8	6 364 472	0,381	1 751 460	3 929 693	19 406 722
Республика Крым	1 912,20	46 390 427	0,403	17 929 528	27 049 529	133 583 638
Краснодарский край	5 570,90	242 438 242	0,723	120 654 016	78 804 634	
Астраханская область	1 018,90	37 649 596	0,614	24 536 026	14 413 119	
Волгоградская область	2 535,20	88 048 947	0,577	36 807 221	35 862 340	
Ростовская область	4 231,40	155 379 631	0,610	66 449 539	59 856 384	
г. Севастополь	428,8	10 232 636	0,397	4 169 174	6 065 703	29 955 373
Республика Дагестан	3 041,90	38 295 415	0,209	6 064 513	43 029 998	212 502 911
Республика Ингушетия	480,5	5 408 435	0,187	577 129	6 797 039	33 567 063
Кабардино-Балкарская Респ.	864,5	15 511 952	0,298	2 767 184	12 229 013	60 392 770
Карачаево-Черкесская Респ.	466,4	8 591 983	0,306	2 429 175	6 597 584	32 582 057
Респ. Северная Осетия	703,3	16 232 637	0,384	2 733 015	9 948 716	49 131 562
Чеченская Республика	1 414,90	19 222 347	0,226	1 761 052	20 014 841	98 842 950
Ставропольский край	2 804,40	78 910 398	0,468	31 672 960	39 670 379	

Продолжение таблицы

Субъекты Российской Федерации	Численность постоянного населения на 01.01.2017	Налоговый потенциал по налогам, всего	ИНП на 2018 г.	НДС	75% от 42,06% НДС на душу населения	25% от 42,06% НДС в субъекты с наименьшим ИНП
Республика Башкортостан	4 067,00	159 425 753	0,652	76 388 267	57 530 821	
Республика Марий Эл	684,7	21 000 582	0,510	7 565 108	9 685 604	
Республика Мордовия	808,5	29 681 970	0,610	9 644 861	11 436 850	
Республика Татарстан	3 885,30	241 359 699	1,033	142 982 352	54 960 535	
Удмуртская Республика	1 516,80	68 092 095	0,746	43 247 003	21 456 294	
Чувашская Республика	1 235,90	36 043 927	0,485	15 724 700	17 482 749	
Пермский край	2 632,10	143 298 773	0,905	13 713 215	37 233 064	
Кировская область	1 291,70	41 300 091	0,531	89 390 755	18 272 083	
Нижегородская область	3 247,70	157 444 348	0,806	68 081 254	45 941 196	
Оренбургская область	1 989,60	92 652 366	0,774	15 315 587	28 144 411	
Пензенская область	1 341,50	40 030 171	0,496	88 484 953	18 976 542	
Самарская область	3 203,70	174 686 293	0,906	124 226 952	45 318 783	
Саратовская область	2 479,30	82 054 093	0,550	38 981 021	35 071 592	
Ульяновская область	1 252,90	48 926 613	0,649	14 624 244	17 723 227	
Курганская область	854,1	24 004 522	0,467	7 134 237	12 081 897	
Свердловская область	4 329,30	247 061 110	0,949	126 811 779	61 241 254	
Тюменская область	1 477,90	184 223 208	2,072	105 172 821	20 906 024	
Челябинская область	3 502,30	154 647 716	0,734	76 323 039	49 542 708	
Ханты-Мансийский а.о.	1 646,10	285 340 149	2,881	352 544 335	23 285 341	
Ямало-Ненецкий а.о.	536	190 525 896	5,908	291 682 107	7 582 129	
Республика Алтай	217	5 667 595	0,434	2 671 087	3 069 631	
Республика Бурятия	984,1	34 627 282	0,585	1 079 056	13 920 846	
Республика Тыва	318,6	6 822 927	0,356	5 272 349	4 506 840	22 256 954
Республика Хакасия	537,7	22 255 246	0,688	22 653 745	7 606 177	

Окончание таблицы

Субъекты Российской Федерации	Численность постоянного населения на 01.01.2017	Налоговый потенциал по налогам, всего	ИНП на 2018 г.	НДС	75% от 42,06% НДС на душу населения	25% от 42,06% НДС в субъекты с наименьшим ИНП
Алтайский край	2 365,70	65 504 907	0,460	169 037 031	33 464 633	
Забайкальский край	1 079,00	42 375 422	0,653	102 001 003	15 263 279	
Красноярский край	2 875,30	225 064 950	1,301	69 243 154	40 673 314	
Иркутская область	2 408,90	142 728 902	0,985	59 693 453	34 075 730	
Кемеровская область	2 708,80	122 125 984	0,749	34 631 816	38 318 044	
Новосибирская область	2 779,60	131 465 709	0,786	67 801 361	39 319 565	
Омская область	1 972,70	74 440 452	0,627	6 461 941	27 905 348	
Томская область	1 078,90	63 184 210	0,973	18 536 468	15 261 864	
Республика Саха (Якутия)	962,8	126 105 681	2,177	29 646 702	13 619 541	
Камчатский край	314,7	27 928 845	1,475	35 397 680	4 451 672	
Приморский край	1 923,10	98 612 444	0,852	14 640 247	27 203 718	
Хабаровский край	1 333,30	91 472 958	1,140	5 691 622	18 860 547	
Амурская область	801,8	48 545 557	1,006	5 477 453	11 342 073	
Магаданская область	145,6	26 414 321	3,016	24 421 175	2 059 623	
Сахалинская область	487,3	93 159 318	3,178	7 922 132	6 893 231	
Еврейская а.о.	164,2	7 225 946	0,731	651 074	2 322 734	
Чукотский а.о.	49,8	17 915 133	5,977	1 825 808	704 459	
Российская Федерация	146 804,80	8 831 546 898	1,000	6 016 705 772	2 076 665 997	

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Данные для расчета финансовых показателей

Показатели	Год		
	2016	2017	2018
Расходы бюджета (Р)	200,4	212,8	232,3
Доходы бюджета (Д)	187,3	208,3	217,5
Налоговые и неналоговые доходы (ДП)	162,9	173,6	190,8
Безвозмездные поступления (БП)	24,4	34,7	26,7
Размер дефицита (Деф)	-13,1	-4,5	-14,8

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
КАФЕДРА МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

А.В. Григорьев

« 5 » июня 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

38.03.01 Экономика

38.03.01.04 Мировая экономика

Повышение эффективности межбюджетных отношений с учетом
международного опыта на примере Красноярского края

Руководитель	<u>Чибулин</u>	старший преподаватель	Е.В. Цибулина
Консультант	<u>Третьяков</u>	канд. экон. наук, доцент	А.А. Третьяков
Выпускник	<u>Сураева</u>		Ю.А. Сураева
Нормоконтролер	<u>Костоварова</u>		О.С. Костоварова

Красноярск 2019