

*На правах рукописи*



**КУЛАКОВА НАДЕЖДА ВАСИЛЬЕВНА**

**ДОТАЦИОННЫЕ БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ МЕЖБЮДЖЕТНОГО  
ВЫРАВНИВАНИЯ**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук**

Владикавказ, 2020

Работа выполнена в ФГБОУ ВО «Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова»

Научный руководитель - доктор экономических наук, доцент  
**Тавбулатова Зулай Кариевна**

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент, профессор Департамента общественных финансов ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет)  
**Куцури Георгий Николаевич**

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Финансы и кредит» ЧОУ ВО «Владикавказский институт управления»  
**Тедеева Залина Батразовна**

Ведущая организация: ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»

Защита состоится «30» октября 2020 г. в 17.30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.248.06 по экономическим наукам на базе ФГБОУ ВО «Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова» по адресу: 362025, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46. Зал ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова и на официальном сайте университета: [www.nosu.ru](http://www.nosu.ru). Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте ВАК Министерства образования и науки РФ <https://vak.minobrnauki.gov.ru>.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим направлять по адресу: 362025, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46. Диссертационный совет Д 212.248.06 Ученому секретарю.

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 г.

И.о. ученого секретаря  
диссертационного совета,  
д.полит.н., профессор

**Борис Георгиевич Койбаев**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Сбалансированность и устойчивость бюджетной системы федеративного государства во многом определяется особенностями формирования доходной базы бюджетов территориальных образований и степени их поляризации. Величина разрыва в составе и структуре доходной базы региональных бюджетов, имеющих выраженную реципиентную специфику, их количество и применяемые механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности оказывают фундаментальное воздействие на перспективу развития и стабильности всей бюджетной системы страны. В условиях высокой социально-экономической дифференциации мезоуровня России и его финансовой асимметрии, вопрос обеспечения стабильными доходными источниками соответствующих уровней бюджетов для стабильного финансирования расходных обязательств территорий приобретает особую актуальность. В свою очередь, полноценное покрытие расходов региональных бюджетов и стимулирование их финансовой автономии позволяет более эффективно планировать в будущем программы и проекты социально-экономического развития, обеспечивая развитие регионального хозяйства.

На практике бюджеты субъектов РФ в условиях депрессивности развития определенной группы регионов не располагают достаточной доходной базой для обеспечения расходных обязательств органами власти соответствующего региона страны. Таким образом, на уровне бюджетов субъектов РФ, имеющих низкий потенциал к мобилизации внутренних доходных источников, на протяжении длительного времени формируется значительный разрыв между доходной базой и расходными обязательствами. Подобные проблемы решаются с помощью механизма межбюджетного выравнивания в целях сбалансирования бюджетной системы страны за счет безвозмездной финансовой помощи в форме дотирования.

В современных условиях развития бюджетно-финансовой сферы приоритетным направлением финансовой политики становится обеспечение стабильности депрессивных и слаборазвитых регионов, имеющих длительный период времени статус дотационных и высокодотационных бюджетов субъектов страны. В сложившихся условиях возникает объективная необходимость обеспечения рационального и эффективного распределения межбюджетных трансфертов для регулирования дотационной сферы бюджетов субъектов РФ с целью повышения их финансовой автономии и обеспечения сбалансированности бюджетной системы страны. Необходимость решения проблем теоретического и практического характера регулирования устойчивости дотационных и высокодотационных бюджетов через механизм выравнивания бюджетной обеспеченности и формирования стабильной доходной базы региональных бюджетов определили актуальность и тему данного диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Теоретические и методологические аспекты формирования и развития бюджетной системы, ее доходной части, направлений расходования бюджетных средств, разработки и реализации политики в области межбюджетных отношений нашли отражение во множестве научных трудов отечественных и зарубежных авторов. Значительно выросла актуальность указанных сфер экономики в последние десятилетия, что связано с усилением турбулентности экономико-финансового развития, как на мировом уровне, так и в разрезе национальных экономик.

Общие вопросы формирования бюджетного устройства и особенности развития бюджетной системы рассматривались следующими зарубежными и отечественными авторами: Р. Боадуйей, Р.А. Масгрейв, А. Шах, Н.В. Васильевой, М. Виньо, Л.В. Горниным, Е.Т. Гурвич, Е.А. Домбровским, Е.Ю. Жидковой, Д.Ю. Завьяловым, Г. Идрисовым, В.А. Королевым, Д.Е. Кошель, Г.Н. Куцури, В.В. Мазиной, Е.В. Никулиной, А.Г. Пауль, В.М. Родионовой, С. Синельников-Мурылевым, А.Г. Силуановым, А.А. Хазановым, И.И. Янжул.

Исследования в области бюджетно-налогового федерализма и изучения особенностей децентрализации бюджетного устройства на уровне национальных экономик федеративных государств, отражены в научных трудах таких ученых как: З. Асатрян, Т. Баскарян, Х. Блохлингер,

Б. Гейс, С. Дзиобек, Д. Кинг, Ф. Куфа, К.Г. Мангас, В.Е. Оутс, Р. Прадхоум, Л.П. Фельд, З. Хессами. Среди отечественных ученых-экономистов интересны работы в области организации бюджетного федерализма и политики межбюджетных отношений следующих авторов: П.В. Акинина, М.В. Аликаевой, О.А. Булаш, А.Г. Игудина, П. Кадочникова, А.М. Лаврова, М.М. Сулейманова, Н.Х. Токаева, Ю.Г. Швецова, А.О. Юшкова.

Проблемам формирования доходной базы регионального разреза бюджетной системы посвящены научные труды следующих авторов: С.С. Галазовой, Л.В. Горнина, Д.Е. Кошель, В.В. Мaziной, Н.И. Малис, Е.В. Никулиной, З.К. Тавбулатовой, Т.Ш. Тиникашвили.

Особую значимость в данном исследовании имели труды, посвященные проблемам обеспечения бюджетного выравнивания и разработке механизмов регулирования межбюджетных отношений дотационных регионов страны. Среди авторов данной тематики интересны исследования следующих ученых: В.Г. Гребенникова, Е.Н. Тимушева, А.О. Юшкова, О.В. Малиновской, В.И. Клименкова, А.С-Х. Боташевой, А.Н. Дерюгина, П.А. Ибрагимовой, И.С. Каракизовой, В. Климанова, М.В. Мильчакова, И.В. Сугаровой, Н.В. Сунцовой.

Научные труды и результаты исследований представленных авторов внесли значительный вклад в динамику научной мысли, отражающей проблематику регулирования межбюджетных отношений и формирования стабильной бюджетной системы национальной экономики. Однако важно отметить, что в науке не формализованы дефиниции «дотационных» и «высокодотационных» бюджетов субъектов страны, не разработаны, на наш взгляд, эффективные механизмы осуществления межрегионального выравнивания бюджетной обеспеченности, что привело бы к повышению сбалансированности бюджетной системы в целом. Указанные проблемы имеют актуальность в современных условиях и нуждаются в поиске решений научно-теоретического и практического характера.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационной работы заключается в разработке теоретико-методологических подходов к определению дотационности бюджетов субъектов РФ, а также в предложении практических рекомендаций по трансформации механизма межбюджетного выравнивания с целью снижения уровня дотационности бюджетов регионов-реципиентов.

Ее достижение обусловило решение следующих **задач**:

- в целях углубления (приращения) научного знания по вопросу категориальной идентификации феномена «дотационность» бюджета определить дефиницию «дотационные бюджеты» субъектов Российской Федерации и их параметризацию;

- выявить и систематизировать особенности механизма формирования доходной базы дотационных региональных бюджетов и обосновать применение расширенной оценки состава и структуры доходной базы дотационных бюджетов субъектов РФ в целях их типологизации по уровню дотационности;

- изучить и выявить особенности механизма межбюджетного выравнивания посредством анализа и систематизации бюджетно-налоговых и социально-экономических характеристик дотационных бюджетов субъектов РФ;

- изучить методику оценки индекса бюджетных расходов и индекса налогового потенциала при определении объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ и выявить алгоритмические неточности качественной оценки доходных источников и расходных обязательств в методике выравнивания бюджетной обеспеченности региональных бюджетов-реципиентов;

- разработать методику трансформации (модификации) механизма выравнивания бюджетной обеспеченности с применением эффекта масштаба и устранения алгоритмических неточностей существующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности в процессе регулирования межбюджетных отношений с целью минимизации уровня дотационности региональных бюджетов-реципиентов.

**Объектом исследования** являются бюджеты субъектов Российской Федерации в контексте межбюджетного регулирования и совершенствования механизма их дотирования.

**Предметом исследования** выступает система финансовых отношений, формирующихся в процессе регулирования механизма межбюджетного выравнивания дотационных бюджетов субъектов Российской Федерации.

**Соответствие темы диссертации требованиям Паспорта специальностей ВАК.** Тема диссертационного исследования соответствует пунктам Паспорта специальности ВАК 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит», п.п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования; п.п. 2.18 Механизм распределения бюджетных средств.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** В процессе исследования использовались законодательно-нормативные акты Правительства РФ, инструкции Министерства финансов РФ, касающиеся регулирования межбюджетных отношений и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности, а также бюджетное законодательство. Теоретико-методологическими источниками информации стали научные труды зарубежных и отечественных авторов, посвященных исследовательской тематике и проблематике, а также периодические издания, статистические и аналитические документы.

**Инструментарно-методический аппарат исследования.** В основу исследования легли общенаучные методы анализа и синтеза, теоретического обобщения, функционально-структурный метод, исследование рядов динамики, экономико-статистический метод, методы выборки, сравнения и группировки, метод количественного и качественного анализа. В ходе исследования использовались системный и комплексный подходы. Использование всестороннего комплексного анализа в ходе решения задач на каждом этапе выполнения диссертации обеспечило научную достоверность и надежность промежуточных и итоговых результатов, и обоснованность выводов диссертационной работы.

**Информационно-эмпирическую базу исследования** составляют законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации по вопросам организации бюджетной системы и регулирования межбюджетных отношений; статистические аналитические документы, официальные данные Федеральной службы государственной статистики и Федерального казначейства РФ; также другие статистические, аналитические публикации в сети Интернет. Кроме того, автор использовал информацию, содержащуюся в монографических исследованиях отечественных и зарубежных авторов, обзорно-аналитических статьях, опубликованных в периодических научных изданиях, материалах научно-практических конференций по исследуемой проблематике, а также авторские разработки.

**Рабочая гипотеза диссертации** строится на научной позиции автора, в соответствии с которой минимизация уровня дотационности бюджетов субъектов Российской Федерации достигается через совершенствование механизма межбюджетного выравнивания посредством трансформации методики выравнивания бюджетной обеспеченности в процессе регулирования межбюджетных отношений

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Проблема дотационности как статуса бюджета должна решаться комплексно и своевременно, поскольку запас финансовой прочности у национальной экономики и финансовой системы не является постоянным и бесконечным. Любое негативное проявление внешних или внутренних шоков может вызвать системную нестабильность в бюджетном устройстве страны. Особенно остро данный вопрос стоит перед Российской Федерацией в условиях санкционного давления и стагнирующей экономики. В современной науке существует множество подходов к классификации доходных источников бюджета. Все они в целом основаны на базовых принципах, служащих основой для обеспечения сбалансированности бюджета субфедерального уровня: стабильность доходных источников; достаточность доходной базы; автономность доходов бюджета соответствующего уровня; оптимальность налоговых и неналоговых доходов при различных условиях внешней среды; точность расчетов доходов бюджета и их реалистичность. Современное развитие территориальных бюджетов России сопряжено с проблемой сохранения устойчивого уровня дотационности отдельной категории депрессивных регионов. Актуальность приобретает поиск наиболее исчерпывающего определения категории дотационных бюджетов мезоуровня в контексте механизма межбюджетного выравнивания. В связи с этим целесообразно

определить, уточнить и систематизировать основные факторы, способствующие наращиванию дотационности в территориальном разрезе, а также влияющие на формирование доходной части бюджетов с высоким уровнем дотационности, ее состава и структуры. Исходя из вышесказанного, в целях углубления научного знания по вопросу категориальной идентификации феномена дотационности бюджета соответствующего уровня важным становится выявление сути понятия «дотационность бюджета».

2. Исходя из существующих ограничений, вводимых в отношении бюджетов субъектов РФ с долей дотаций в 10% и 40% органы федеральной власти (Бюджетный Кодекс РФ) подразумевают категорию подобных бюджетов из числа дотационных. Следует ли из этого, что статус дотационности может быть присвоен территориальному бюджету с долей дотаций превышающей 10% от объема собственных доходов консолидированного бюджета? Очевидно, что чем выше размер направляемых дотаций, тем должна быть выше степень дотационности. В таком случае возникает необходимость определения границ и видов дотационности, исходя из размера дотаций, направляемых в территориальный бюджет. Учитывая высокую степень пространственной неравномерности развития российской экономики и размер социально-экономической диспропорции регионального развития, в практике бюджетной системы возникают бюджеты, которые длительное время вынуждены привлекать дополнительные источники доходов в форме безвозмездной помощи для финансирования расходов и выполнения своих функций. Важным критерием при выявлении факторов, их анализа и систематизации выступает высокая степень пространственной неравномерности социально-экономического развития регионов России. Проведенная оценка расширенной категории регионов-реципиентов показала, что количество субъектов РФ, нуждающихся и зависящих от бюджетной финансовой помощи значительно выше, чем количество регионов, относящихся к категории высокодотационных по официально принятой методике. Это означает, что те механизмы сокращения количества высокодотационных бюджетов и формируемая на этой основе политика межбюджетных отношений нацелена лишь на малую часть регионов, чем следовало бы. Подобное обстоятельство создает риски будущей неустойчивости бюджетной системы, поскольку не учитывает тех негативных тенденций, которые протекают на уровне трети регионов страны. Среди проанализированных бюджетов субъектов РФ выявлены те, что показывают рост налоговых доходов, и те, что характеризуются спадом внутренних доходных источников. Возникает необходимость более глубокого изучения и оценки состава и структуры доходной базы дотационных бюджетов субъектов РФ в целях их типологизации по уровню дотационности путем выявления и систематизации особенностей механизма формирования доходной базы региональных бюджетов-реципиентов.

3. Механизм межбюджетных отношений в России трансформировался не единожды, изменялись подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности, реформировались доходные полномочия и расходные обязательства, однако, как и сейчас сохраняется необходимость в повышении бюджетной финансовой автономии при формировании бюджетов регионального уровня. Практика выравнивания бюджетной обеспеченности в долговременном периоде для дотационных бюджетов субъектов РФ усиливает межрегиональную дифференциацию по социально-экономическим и бюджетно-налоговым характеристикам, что в итоге выделяет их в отдельную категорию регионов, имеющих идентичные признаки региональной экономики. Неполноценность поступления налоговых и неналоговых доходов в соответствующие бюджеты приводит к разбалансировке территориального бюджета и вызывает снижение его обеспеченности. Если на протяжении долгого периода времени подобная конструкция бюджетного процесса продолжается, то зависимость регионального бюджета от дотирования переходит в стадию «хронической». С каждым финансовым периодом подобная зависимость усиливается и происходит наращивание удельного веса дотаций в общем объеме доходных источников. Соответственно, существующие негативные аспекты современной модели межбюджетных отношений порождают иждивенческие настроения у бюджетов с высокой долей дотаций. Данное обстоятельство обусловило необходимость более детального изучения бюджетно-налоговых и социально-экономических параметров, которые складываются под

воздействием механизма осуществления выравнивания бюджетной обеспеченности и характеризующего состояние дотационных бюджетов субъектов РФ.

4. Следует отметить, что в рамках бюджетного федерализма бюджеты субфедерального уровня имеют несоответствия по объему, получаемых доходных полномочий и принятых расходных обязательств, что дисбалансирует бюджет соответствующего уровня. В данном случае, дополнительные расходные обязательства, которые делегируются субфедеральному уровню вышестоящими органами государственной власти по дополнительному оказанию государственных услуг, не учитывают наличие или отсутствие резервных доходных источников, которые могут быть использованы органами региональной власти для сбалансирования бюджета. Степень несбалансированности при этом зависит от финансового состояния соответствующего бюджета, которое определяется размером средств, недостаточных для полного покрытия расходных обязательств доходными источниками. По структурным особенностям населения -потребителей общественных услуг в региональном разрезе России прослеживается дифференциация от 2-х до 5-кратного размера. Данное обстоятельство создает размытость получаемых результатов при расчете индекса бюджетных расходов, так как не учитываются многие факторы потребителей общественных услуг. Вышесказанное влияет на диспропорцию в осуществлении дотационного выравнивания и доказывает необходимость проведения углубленной оценки корректирующих коэффициентов в разрезе регионов страны, для выявления наличия или отсутствия в механизме межбюджетного выравнивания инструмента учета региональной поляризации.

5. Формирование объема дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности и установление числа получателей этих средств, установление корректирующих дифференцирующих коэффициентов способствуют приросту бюджетной помощи для одних бюджетов субъектов и сокращению в отношении других. Основная проблема в действующем механизме бюджетного выравнивания проявляется в искажении реальной картины уровня сбалансированности региональных дотационных и высокодотационных бюджетов. Методика выравнивания бюджетной обеспеченности систематически подвергается изменениям и трансформациям. Расчет уровня бюджетной обеспеченности не учитывает ряд переменных, критериев, дифференцирующих особенности мезоуровня, что не позволяет объективно и эффективно осуществлять выравнивание. Доведение расчетной бюджетной обеспеченности до средневзвешенного уровня среди регионов с огромной дифференциацией является малоэффективным инструментом. Таким образом, использование предлагаемых трансформаций в методике выравнивания бюджетной обеспеченности выступает объективной необходимостью для доведения дотационных бюджетов до максимально возможного уровня сбалансированности и обеспеченности, суть которой будет заключаться в том, что при расчете индекса бюджетных расходов регионов, важно корректировать итоговый результат на коэффициент масштаба, чтобы учесть все переменные, влияющие на стоимость бюджетных услуг, исходя из высокой дифференциации мезоуровня России.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в авторском обосновании методологических подходов к определению дотационности бюджетов субъектов РФ, а также сокращению ее уровня на основе трансформации существующей методики межбюджетного выравнивания.

**Основные результаты, содержащие научную новизну:**

- уточнено, на основе теоретического обобщения и анализа плюрализма мнений о научной трактовке феномена «дотационность бюджета», авторское определение дефиниции «дотационность бюджета» как показателя, характеризующего неустойчивое финансовое состояние территориального бюджета, неспособного обеспечить собственными налоговыми и неналоговыми доходами покрытие расходных обязательств, установленных законодательством, что дало возможность формализовать данное определение для повышения эффективности регулирования межбюджетных отношений, а также расширить и дополнить признаки трансфертной зависимости регионов.

- предложена и обоснована типология дотационных бюджетов субъектов РФ исходя из проведенного структурно-сравнительного анализа уровня дотационности бюджетов субъектов РФ, а также на основе оценки практики формирования доходных источников дотационных бюджетов субъектов РФ по признаку социально-экономической диспропорции и неравномерности развития региональных экономик страны, расширяющая представление о степени развития несбалансированности бюджетной системы России, что актуализирует проблему необходимости уточнения (пересмотра) подходов к доработке механизма межбюджетного регулирования бюджетов регионов-реципиентов;

- выявлены и систематизированы, посредством структурно-динамического анализа практики формирования доходов дотационных бюджетов субъектов РФ, характерные (конвергентные) бюджетно-налоговые и социально-экономические признаки дотационных бюджетов субъектов РФ, что проявилось в отсутствии выраженной экономической специализации в народнохозяйственном разделении труда, высокой роли бюджетной сферы в создании добавленной стоимости, низком уровне развития реальных секторов региональной экономики, а также незначительных показателях налогового потенциала, что доказывает малую эффективность существующего механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в наращивании подушевого трансфертного финансирования дотационных бюджетов субъектов РФ;

- установлено, на основании детальной оценки этапов определения расчетной бюджетной обеспеченности в рамках действующей методики межбюджетного выравнивания, что существующий механизм выравнивания бюджетной обеспеченности носит краткосрочный характер, структурно не оказывая позитивного эффекта на стабильность бюджетной системы страны, и не стимулируя рост налогового потенциала в дотационных бюджетах субъектов РФ, исходя из сравнительной оценки корректирующих коэффициентов в разрезе регионов страны, доказывающей отсутствие в механизме межбюджетного выравнивания инструмента учета региональной поляризации, создающего неточные данные о реальных потребностях дотационных бюджетов субъектов РФ в дополнительной безвозмездной помощи, что в свою очередь определяет необходимость трансформации действующего механизма выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ в целях повышения уровня устойчивости бюджетной системы РФ;

- доказана целесообразность трансформации действующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности и на основе оценки алгоритма выделения и распределения дотаций бюджетам-реципиентам разработана модифицированная методика выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности посредством внедрения коэффициента масштаба как индекса сглаживания степени региональной социально-экономической дифференциации регионов, что дало возможность более эффективно и рационально проводить бюджетную политику в области регулирования дотационных бюджетов и обеспечения сбалансированности бюджетной системы.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в расширении подходов к изучению содержания и развития научных представлений о российской модели бюджетной системы, а также расширении понятийного аппарата идентификации дотационности региональных бюджетов, их группировки и выявления качественных признаков данного феномена. Также теоретическую значимость приобретают вопросы совершенствования механизма регулирования межбюджетных отношений в целях выравнивания бюджетной обеспеченности депрессивных регионов страны. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе при изучении дисциплин «Бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», «Доходы бюджета».

**Практическая значимость исследования.** Предложенные в диссертации рекомендации могут быть использованы и реализованы регулирующими органами в лице Министерства финансов РФ и Правительства РФ в вопросах регулирования межбюджетных отношений в части, касающейся проблем формирования доходных источников высокодотационных бюджетов территориальных образований и механизма выравнивания бюджетной обеспеченности.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты проведенного исследования, теоретические и практические выводы, а также рекомендации были изложены,

обсуждались и получили положительную оценку на международных и всероссийских научно-практических конференциях: The European Proceedings of Social&Behavioural Sciences EpSBS Conference: SCTCGM 2018 - Social and Cultural Transformations in the Context of Modern Globalism. (Грозный, 2018 г., международная научно-практическая конференция WOS), The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences EpSBS Conference: SCTCGM 2019 - Social and Cultural Transformations in the Context of Modern Globalism. (Грозный, 2019 г., международная конференция WOS), «Развитие региональной экономики в условиях цифровизации» (Грозный, 2018 г.), «Национальные экономические системы в контексте формирования глобального экономического пространства» (Симферополь, 2020 г.), «Финансы: теория и практика/финансовые аспекты трансформационных вызовов современности» (Магас, 2019 г.).

**Публикации и структура работы.** По материалам диссертационного исследования опубликовано 18 научных работ общим объемом – 9,9 п.л. (авторских – 7 п.л.), из которых 5 в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, 3 в изданиях, входящих в реферативную международную базу данных «Webofscience».

Диссертация включает введение, 8 параграфов, объединенных в три главы, заключение, список использованных источников, включающий 149 наименований, содержит 23 рисунка, 8 таблиц.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** отражены актуальность темы исследования, его цели и задачи, раскрыта логика исследования и сформулированы рабочая гипотеза и основные положения, выносимые на защиту, а также элементы научной новизны; определена теоретическая и практическая значимость исследования.

**В первой главе диссертации «Теоретико-методологические особенности формирования дотационных бюджетов субъектов РФ»** внимание сконцентрировано на научном приращении знаний о содержании категорий дотационных и высокодотационных бюджетов федеративной страны и систематизации подходов к классификации и группировке доходных источников бюджетов различных уровней бюджетной системы с выявлением присущих им фундаментальных принципов. В связи с этим автором был проведен обзор существующих подходов к классификации доходных источников государственного бюджета на основе исследования зарубежного и отечественного опыта.

В зависимости от этапа развития государства меняются условия его функционирования, что требует гибкой реакции бюджетной системы для поддержания необходимого уровня обеспечения общества государственными услугами и реализации своих функций. В подобной системе особое значение приобретают вопросы формирования «достаточного» бюджета территориального образования для своевременного обеспечения расходных обязательств в рамках выполнения поставленных перед ним задач.

Доходы бюджета — поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета. По своему содержанию данная категория активно развивается и меняется под воздействием институциональной среды, экономического цикла и социально-экономических условий развития общества. Это обстоятельство приводит к существованию в научной и учебной литературе множества классификаций бюджетных доходов, как на уровне общей категории, так и в рамках доходов регионального бюджета.

Важное значение имеют налоговые доходы, которые выступают основным формируемым источником для доходной части бюджета субъекта страны. Однако в последние годы для определенной категории регионов все большее значение приобретает группа безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета, что в долгосрочной перспективе приводит к «синдрому иждивенчества», лишая субъекты мотивации к стимулированию налогооблагаемой базы и стремления к росту экономической активности внутри региона.

При наличии множества подходов и классифицирующих признаков к существующей группировке доходов бюджета объединяющей основой выступают принципы формирования бюджетов различных уровней бюджетной системы:

1. Стабильность доходов бюджета в динамике.
2. Достаточность доходных источников для обеспечения расходных обязательств.
3. Автономность бюджета соответствующего уровня и минимизация его финансовой зависимости от других уровней бюджетной системы.
4. Оптимальность налоговых и неналоговых доходов при различных условиях внешней среды.
5. Точность расчетов доходов бюджета и их реалистичность.

Указанные принципы являются фундаментальными элементами при формировании бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Современное развитие Российской Федерации в социально-экономическом и бюджетно-налоговом аспектах сопровождается диспропорцией и пространственной неравномерностью субфедерального уровня. Как следствие, выделяется группа регионов, которые имеют недостаточные условия для обеспечения стабильного социально-экономического развития, не формируют в необходимом объеме собственные доходы и не выполняют все возложенные на него расходные обязательства.

Эффективность функционирования бюджетов всех уровней бюджетной системы определяет устойчивость консолидированного бюджета и позволяет решать текущие задачи, стоящие перед органами государственной власти. Соответственно, на первый план выходит проблема обеспечения, стабильного и сбалансированного функционирования финансов субфедерального уровня, их полноценного формирования и использования для обеспечения обязательств, возложенных в рамках установленных компетенций на соответствующий уровень государственной власти.

Степень несбалансированности бюджетной системы при этом зависит от финансового состояния соответствующего бюджета, которое определяется размером средств, недостаточных для полного покрытия расходных обязательств доходными источниками. Для решения указанного разрыва и финансирования процесса оказания полного объема государственных услуг и расходных обязательств, привлекаются дополнительные источники финансовых ресурсов со стороны вышестоящих или одноуровневых бюджетов.

В сфере межбюджетных отношений в рамках указанной системы возникает типология бюджетов субфедерального уровня, классифицирующим признаком которой становится величина безвозмездных средств, необходимая для нивелирования разрыва между доходами и расходами. Другими словами, учитывая высокую степень пространственной неравномерности российской экономики и размер социально-экономической диспропорции развития регионов, в практике бюджетной системы возникают бюджеты, которые длительное время вынуждены привлекать дополнительные источники доходов в форме безвозмездной помощи для финансирования расходов и выполнения своих функций. Такие бюджеты становятся по своей сути дотационными, поскольку не могут выполнять принятых на себя расходных обязательств собственным бюджетным потенциалом или не могут в полном объеме реализовать имеющийся потенциал.

Хотя на сегодняшний день не существует модели бюджетной системы, которая может функционировать полностью сбалансированно и устойчиво, устраняя указанные проблемы, существует объективная необходимость минимизировать степень разрыва между доходами и расходами, а также сокращения количества бюджетов, нуждающихся в крупной финансовой поддержке от самодостаточных территориальных государственных денежных фондов.

Исходя из вышесказанного, в целях углубления научного знания по вопросу категориальной идентификации феномена дотационности бюджета важным становится выявление сути понятий «дотационность» и «высокодотационный бюджет».

Любой регион в процессе своего исторического социально-экономического развития испытывает воздействие множества факторов негативного характера, влияющих на уровень его развития. Переход территории в категорию отсталости и депрессивности снижает качество

бюджетов по степени дотационной зависимости, а также идентифицировать, на основе существующих в научной практике трактовок и определений, категорию «высокодотационные бюджеты».

Таблица 1 – Типологизация региональных бюджетов России за 2016-2019 гг.<sup>2</sup>

Тип региона	Доля дотаций в объеме собственных доходов	Количество			
		2016	2017	2018	2019
Самообеспеченный	0%	11	13	13	12
Низкодотационный	<10%	39	35	34	32
Среднедотационный	10-40%	29	34	33	35
Высокодотационный	>40%	7	6	6	6

Отдельного внимания заслуживает тип высокодотационных региональных бюджетов. По данным таблицы 1 количество высокодотационных бюджетов за 2019 год составило - 6. Указанным выше бюджетам субъектов России характерно критическое состояние финансовой устойчивости и отсутствие реальных возможностей обеспечения покрытия своих расходных обязательств без дополнительной помощи в виде бюджетных трансфертов.

Устойчивое развитие межбюджетных отношений и стабильность бюджетной системы фундаментально строится на сбалансированности бюджета. Наличие данного аспекта является залогом эффективного выполнения органами власти территориального образования своих задач и функций. Механизм межбюджетных отношений в России трансформировался не единожды, изменялись подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности, реформировались доходные полномочия и расходные обязательства, однако, как и сейчас сохраняется необходимость в повышении бюджетной финансовой автономии при формировании бюджетов регионального уровня. Современный механизм межбюджетных отношений представлен на рисунке 2.

Самостоятельность бюджета субъекта позволяет реализовывать не только спускаемые на нижестоящий уровень бюджетной системы расходные обязательства, но и эффективно планировать реализацию внутренней политики в социальной сфере и определении курса экономического регионального развития.

Сложившийся тип бюджетной системы России на современном этапе, по мнению исследователей, имеет ряд изъянов, за что критически воспринимается экспертным сообществом.

Основная проблема заключается в том, что механизм налогового распределения доходов не всегда соответствует требованиям бюджетного федерализма – это проявляется в формализации роли муниципалитетов в качестве функциональных органов, выполняющих полномочия, передаваемых с верхних уровней бюджетной системы по расходным обязательствам.

<sup>2</sup> Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetv-subektov/>

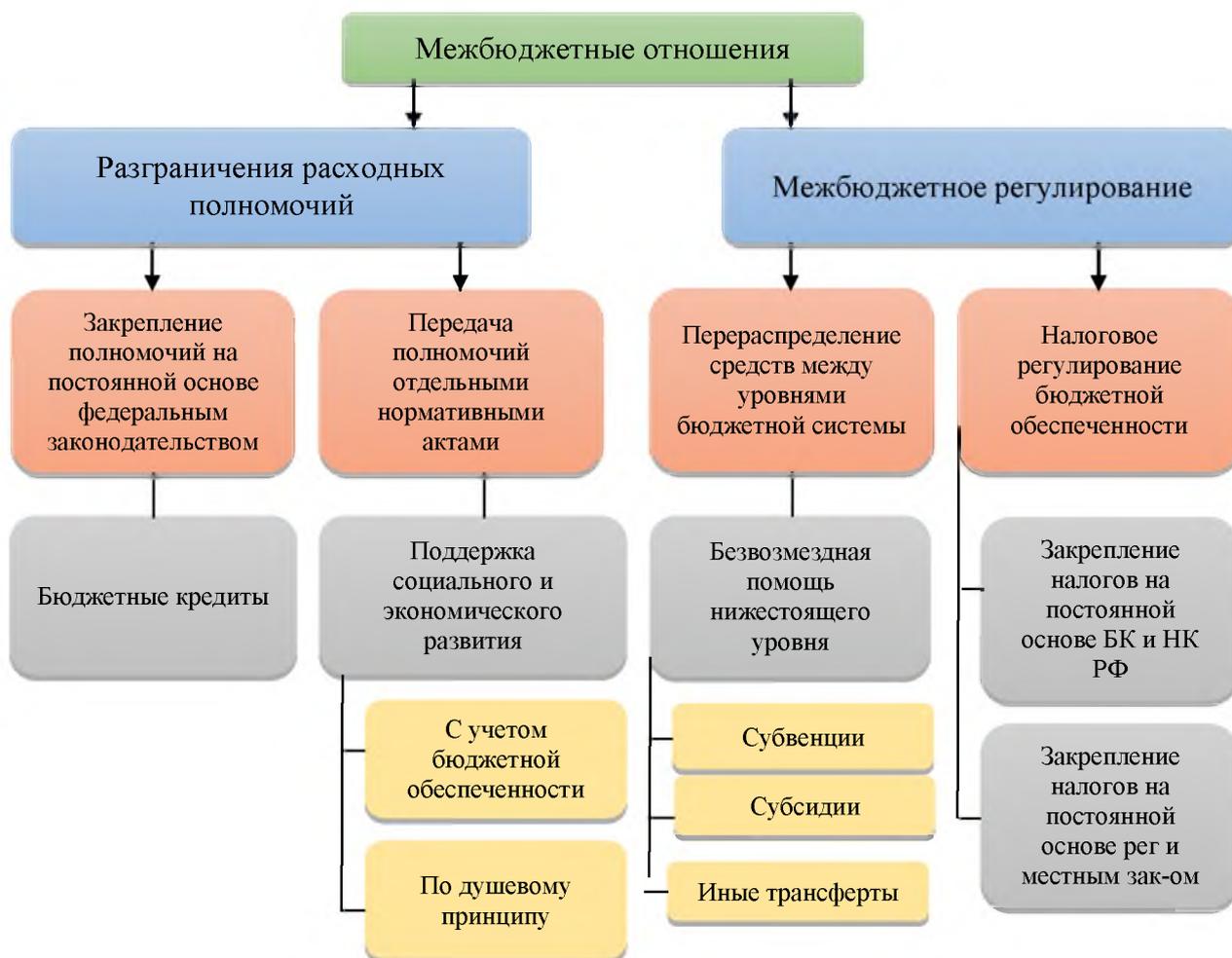


Рисунок 2 – Механизм организации межбюджетных отношений (российская практика)

Одним из основных барьеров выступает активное наращивание централизации политической власти в федеральном центре, что сказывается на частом несоблюдении принципов разграничения властных полномочий с региональными органами власти.

Усложнение и введение дополнительных процедур приводят к удорожанию процессов исполнения бюджетов для регионального уровня бюджетной системы, а также подавляет процесс развития на местах, лишая их инициативы.

Другой проблемой для регионального уровня бюджетной системы России в данное время является передача из федерального уровня расходных обязательств без доходных полномочий, что в совокупности с усложнением механизма выделения и распределения безвозмездной бюджетной помощи создает препятствия для обеспечения сбалансирования бюджетов всех уровней.

На рисунке 3 в виде столбиковой диаграммы отражена динамика безвозмездных поступлений в региональные бюджеты России за последние годы.



Рисунок 3 – Безвозмездные поступления в региональные бюджеты России

которых требует доработки и корректировки в части существующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности. Сохраняется проблема выравнивания дотационных и высокодотационных бюджетов регионов, которые не проводят стимулирующей политики по наращиванию налогооблагаемой базы и сокращению финансовой зависимости своих расходов от нецелевых бюджетных трансфертов.

По-прежнему сохраняется проблема сокращения финансовой самостоятельности бюджетов-реципиентов в силу наличия отрицательных стимулов фискальной политики, влияющих на снижение эффективности освоения межбюджетных трансфертов.

**Вторая глава диссертационной работы «Система формирования доходной базы дотационных бюджетов субфедерального уровня»** посвящена исследованию следующих ключевых аспектов:

1. Изучению специфики процесса формирования высокодотационных бюджетов России (на основе анализа данных за период 2004-2019 гг.), что позволило выявить и идентифицировать факторы и условия снижения финансовой автономии бюджетов субъектов страны в процессе реализации политики по регулированию межбюджетных отношений и осуществлению выравнивания бюджетной обеспеченности в форме трансфертов, что позволило углубить представление об основных причинах «хронической» дотационности региональных бюджетов.

В рассматриваемый период с 2004 по 2019 гг. прослеживается региональная бюджетная дотационность на среднем уровне в 8%, при интервале от 7% до 10%. Повышение количества высокодотационных региональных бюджетов приходится на кризисные годы 2009 и 2014 соответственно, что объясняется усилением структурных проблем в национальной экономике и разбалансировкой финансовой системы.

За весь исследуемый период 18 субъектов РФ достигали критического удельного веса высокой дотационности свыше 40% (выделено серым фоном). К 2019 году количество высокодотационных бюджетов сократилось до 6 и с 2016 года остается неизменным.

*Таблица 2 – Показатели социально-экономического развития высокодотационных регионов России в динамике за период 2004-2019 гг.*<sup>4</sup>

Регион	Средний уровень дотационности, %	ВРП на душу населения, к среднему знач. по РФ, %			Среднедушевые денежные доходы населения, к среднему знач. по РФ, %			Уровень безработицы населения, в среднем за год, %			Место в РФ по социально-экономическим показателям <sup>1</sup>		
		2004	2019	Изменение	2004	2019	Изменение	2004	2019	Изменение	2004	2019	Изменение
Республика Дагестан	55	0,26	0,42	0,16	0,52	0,93	0,41	27,2	12	-15,2	70	59	-11
Республика Ингушетия	53	0,12	0,23	0,11	0,27	0,23	-0,04	46,3	27	-19,3	83	77	-6
Чеченская Республика	56	0,12	0,25	0,13	-	0,71	-	75,6	14	-61,6	80	65	-15
Республика Тыва	63	0,31	0,35	0,04	0,52	0,45	-0,07	19,7	18,3	-1,4	74	71	-3
Республика Алтай	50	0,44	0,45	0,01	0,54	0,59	0,05	9,6	12	2,4	59	63	4
Камчатский край	50	0,92	1,33	0,41	1,3	1,4	0,1	11	4,3	-6,7	37	35	-2

*1* рассчитано среднее значение места региона среди регионов России по 21 показателю социально-экономического развития

Анализ данных таблицы 2 показывает, что большинство бюджетов субъектов РФ, имеющих высокую степень дотационной зависимости приходится на Северо-Кавказский федеральный округ и часть Сибирского федерального округа.

За указанный временной период с 2004 по 2019 гг. удельный вес высокодотационных бюджетов в структуре объема валового регионального продукта России варьировался в интервале от 1,5% до 2,2%.

<sup>4</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. Федеральная служба государственной статистики, 2019г.

В большей степени группа высокодотационных регионов имеет схожий низкий уровень социально-экономического развития, исключение составляет Камчатский край.

Особенностью высокодотационных бюджетов (далее ВДБ) также является схожесть в структуре региональной экономики, отличной от среднероссийских значений. Экономикообразующими секторами регионального народного хозяйства ВДБ являются: бюджетная сфера, сельское хозяйство, торговля и строительство. Так, на долю бюджетного сектора в регионах с высокой дотационностью приходится 30-45% создаваемой добавленной стоимости в структуре валового регионального продукта, в то время как по России данное значение составляет 12,4% за тот же период. Велик вклад в ВРП высокодотационных регионов аграрного комплекса (Республика Тыва – 18,5%, Дагестан – 15,2%) при среднероссийском показателе в 4,6%, что в 2-3 раза ниже уровня слабозажитых субъектов России. Доля строительства по семи регионам в среднем составляет 11,2% (Дагестан – 18%, Чечня – 15,6%, Ингушетия – 13,8%), по России в среднем – 6,9%. На протяжении последнего десятилетия прослеживается слабая активность данной группы регионов в реальном секторе регионального народного хозяйства, что обусловило наращивание сферы государственного управления и строительства.

Регионы с высокой дотационностью многократно уступают среднероссийским показателям по вкладу обрабатывающей промышленности в создании добавленной стоимости. В среднем по шести регионам наблюдается трехкратное отставание, также они отличаются отсутствием промышленных предприятий высокопроизводительного и инновационного характера. В таких регионах нет выраженной экономической хозяйственной специализации в народнохозяйственном разделении труда.

Полученные в результате исследования показатели, характеризующие особенности отраслевой структуры региональной экономики ВДБ, позволяют заключить, что данная группа субъектов Федерации – «бюджетополучателей», не способствует изменению своей модели ресурсозатратной экономики.

*Таблица 3 – Параметры финансово-бюджетного состояния высокодотационных бюджетов за период 2005-2019 гг., (%)*

Регион	Доходы бюджета всего на душу населения в % к среднему значению по России			Финансовая помощь бюджету на душу населения в % к среднему значению по России			Налоговые и неналоговые доходы бюджета на душу населения в % к среднему значению по России			Уровень дефицита (+)/профицита(-) бюджета		
	2005-2007	2015-2019	Изменение	2005-2007	2015-2019	Изменение	2005-2007	2015-2019	Изменение	2015	2019	Изменение
Республика Дагестан	36	47	11	172	191	19	10	18	8	21	-1	-22
Республика Ингушетия	55	78	23	304	390	86	7	15	8	162	8	-154
Чеченская Республика	99	77	-22	549	371	-178	11	18	7	12	29	17
Республика Тыва	95	108	13	450	477	27	23	33	10	25	21	-4
Республика Алтай	126	117	-9	555	490	-65	42	41	-1	49	20	-29
Камчатский край	259	330	71	961	1196	235	121	157	36	16	13	-3

Результаты расчетов, представленные в таблице 3, отражают негативные параметры бюджетного и финансового состояния категории ВДБ. Наблюдаются низкие показатели налогового потенциала ВДБ в рамках финансово-бюджетного состояния. Значения налогового потенциала не достигают 40% среднероссийского показателя в большинстве рассматриваемых регионах страны. Положительная тенденция за указанный период выражена в росте налогового потенциала за рассматриваемый период. Однако его увеличение нивелируется более значительным ростом подушевой финансовой помощи, оказываемой данной категории

региональных бюджетов в сравнении со средними значениями по России. Сами величины данного показателя очень высокие относительно среднероссийского уровня. Если градировать регионы по наихудшим показателям налогового потенциала и подушевых бюджетных доходов, то лидерами становятся: Дагестан, Чечня и Ингушетия.

Общий объем предоставленных межбюджетных трансфертов рассматриваемой категории ВДБ за последние 3 года в среднем составил 20% от всех распределенных средств. Данное обстоятельство объясняет рост подушевых бюджетных доходов (табл. 3), что обеспечило доведение ВДБ до среднероссийских значений по указанному показателю.

Результаты расчетов позволили сделать основной вывод: наращивание подушевого трансфертного финансирования данной категории бюджетов субъектов не привело к позитивному изменению их бюджетно-финансовых параметров и показателей социально-экономического развития. Механизм осуществления межбюджетного выравнивания позволил краткосрочно финансировать имеющиеся разрывы в покрытии расходных обязательств ВДБ, но не изменил характер использования трансфертов в направлении экономического роста.

Категория дотационных и высокодотационных региональных бюджетов, сохраняя иждивенческое состояние, не способствует увеличению налоговых поступлений в консолидированный бюджет страны. Удельный вес налогов, зачисленных в федеральный бюджет с территорий ВДБ за последние три года, в среднем составил 0,26-0,31% от всех налоговых доходов. Хроническая финансовая зависимость от оказания бюджетной помощи и планирование расходных потребностей с учетом будущих трансфертов вызывает дисбаланс интересов внутри бюджетной системы и приводит к такой модели поведения, что более устойчивые регионы утрачивают свою мотивацию к улучшению финансового состояния.

Средний удельный вес видов социальных расходов по России составляет 65%, при показателе высокодотационных бюджетов свыше 75% за последние три года. Наибольшая доля таких расходов в общей структуре бюджета наблюдаются в таких регионах как: Республика Ингушетия с показателем в 81%, Республика Тыва соответственно 80%, Республике Дагестан и Чечня соответствует показатель - 78%.

Рост рождаемости в данных регионах, их депрессивное состояние вызывает увеличение потребности в дополнительной финансовой помощи, которая за последние годы прогрессирует в своих объемах.



Рисунок 5 – Показатели динамики предоставления дотаций субъектам России за период 2002-2019 гг.<sup>5</sup>

Представленные на рисунке 5 данные отражают наращивание объемов предоставленных бюджетных дотаций региональным бюджетам, несмотря на сокращение количества средне- и высокодотационных региональных бюджетов.

<sup>5</sup> Источник: составлено автором по расчетным данным на основе информации Федерального казначейства РФ. [Электронный ресурс] URL: <http://www roskazna.ru/ispolnenie-bvudzheto v/konsolidirovannve-bvudzhety-subektov/> (дата обращения: 21.05.2020)

Продолжающаяся система оказания бюджетной помощи в форме дотаций сводится скорее к «латанию дыр» нежели направлению качественной трансформации существующей проблемы дотационности территориальных бюджетов. На протяжении многих лет необходимость повышения налогового потенциала высокодотационных бюджетов сохраняется, с другой стороны, возрастает объективная необходимость осуществлять дотационное выравнивание с более высоким уровнем контроля над освоением получаемых средств.

На основе проведенного исследования расширенной группировки бюджетов субъектов-реципиентов, в частности, анализа динамики доходных источников бюджетов субъектов-реципиентов и оценки существующей практики формирования региональных бюджетов выявлена специфика категории бюджетов-реципиентов и причин повышения финансовой зависимости от трансфертной бюджетной помощи, что позволило расширить представление о реальном количестве дотационных бюджетов, нуждающихся в усилении регулирования межбюджетного выравнивания.

Одним из важных вопросов исследования является изучение специфики категории дотационных регионов, которые не имеют финансовой автономии и в той или иной степени (значительной) зависят в покрытии расходных обязательств от трансфертов с федерального центра или сопредельного региона-донора. Основой выборки для расширенного анализа стало снижение показателя трансфертной зависимости бюджета субъекта до 25% в среднем за отчетные 3 года. Таким образом, рассматриваемая категория дотационных бюджетов включает 29 субъектов страны, получающих в большей или меньшей степени безвозмездные бюджетные поступления.

Полученная категория региональных бюджетов имеет ряд отличительных особенностей от прочих субъектов страны в бюджетно-налоговом аспекте и характеристике социально-экономической среды. По параметрам бюджетной и налоговой сферы отличия прослеживаются в структуре налоговых доходов, долях различных видов межбюджетных трансфертов, объеме и удельном весе государственного долга субъекта РФ.

Для анализа взят временной интервал — период с 2013 по 2019 гг., при этом все рассматриваемые регионы условно подразделяются по двум признакам: темп прироста налоговых доходов и степень трансфертной зависимости.

Учитывая данный подход по признаку зависимости от межбюджетных трансфертов (доля безвозмездной бюджетной помощи в доходных источниках бюджета субъекта), результат группировки регионов-реципиентов будет выглядеть следующим образом: степень средней трансфертной зависимости от 25 до 40% – 12 субъектов РФ; степень высокой трансфертной зависимости от 40% до 60% – 9 субъектов РФ; степень критической трансфертной зависимости свыше 60% – 8 субъектов РФ.

По результатам анализа бюджетов регионов на основе вышеприведенной выборки выявлено несколько тенденций:

1. Рост налоговых доходов в большей степени наблюдается в доходах бюджетов субъектов РФ, где наблюдается прирост налоговых поступлений в региональный бюджет (14 из 29 субъектов РФ);
2. Идентичная ситуация выявлена в субъектах РФ, имеющих критическую зависимость от бюджетных трансфертов;
3. Регионы, степень трансфертной зависимости которых имеет среднее значение, отчисляют больше доходов от налоговых поступлений в пользу федерального бюджета, также у них наблюдается более высокий темп прироста налоговых поступлений в федеральный уровень бюджета, чем в региональный.

В результате проведенного анализа доходных источников регионов-реципиентов России было выявлено несколько особенностей и тенденций, которые могут служить основой при разработке более совершенного механизма выравнивания бюджетной обеспеченности, который должен привести к повышению самостоятельности дотационных и высокодотационных регионов страны.

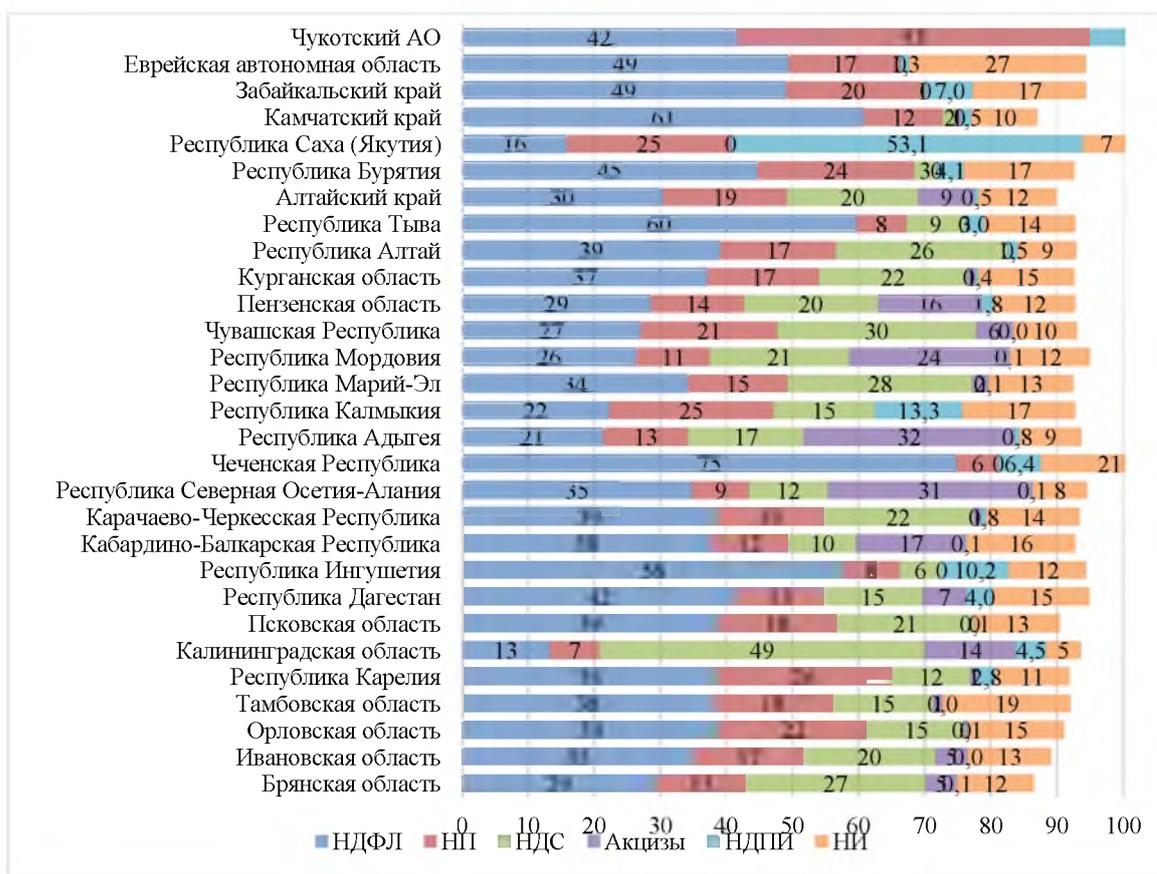


Рисунок 6 – Структура налоговых поступлений на территории регионов-рецидивентов, 2017-2019 гг. (в %)<sup>6</sup>

В результате проведенного анализа выявлена следующая особенность: в тех субъектах РФ, где в налоговых доходах бюджета преобладают налог на прибыль, налог на добычу полезных ископаемых и акцизы, зафиксированы более высокие темпы прироста налоговых доходов за период с 2013 по 2019 гг. (рис. 6).

Данные рисунка 6 свидетельствуют о разнонаправленной динамике налоговых доходов в рассматриваемой категории регионов, при этом прослеживаются отличия в основе такого изменения. Например, НДС выступает основой роста общих налоговых доходов в 13 субъектах страны, за счет имущественных налогов они растут в 12 регионах России, за счет акцизов в 9 и за счет доходов от налога на добычу полезных ископаемых в 5 регионах соответственно.

Структура безвозмездных поступлений существенно различалась в рассматриваемых регионах (рис. 7).

<sup>6</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannve-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 21.05.2020)

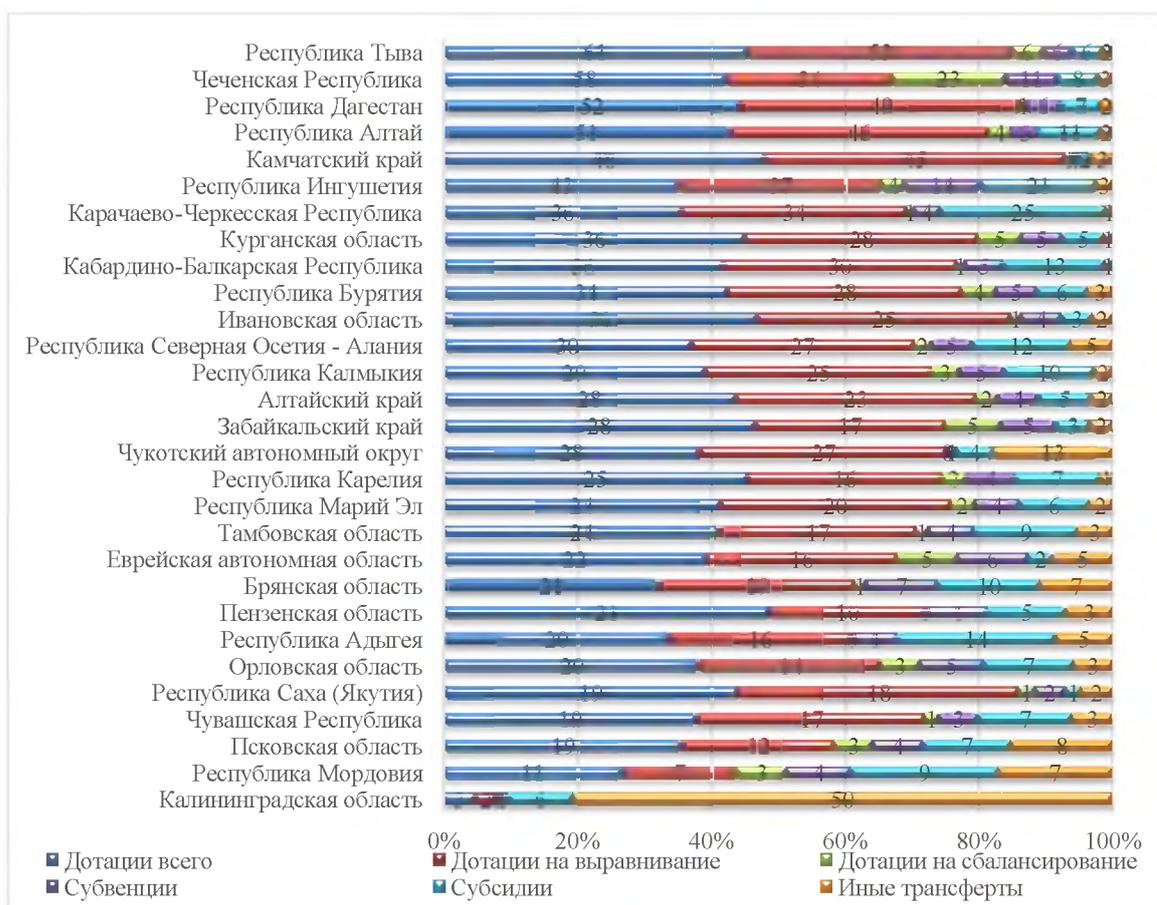


Рисунок 7 – Структура межбюджетных трансфертов в бюджеты субъектов-реципиентов за 2019 год, (в %)<sup>7</sup>

Данные показывают, что субъекты с критической трансфертной зависимостью имеют значительный удельный вес дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общей структуре межбюджетных поступлений. Данная форма бюджетной помощи значительна в 17 рассматриваемых субъекта РФ. При этом 7 регионов формируют свои доходы свыше 40% за счет дотационных вливаний.

Высоко значение и субсидий в формировании доходных источников рассматриваемой группы регионов-реципиентов. При этом практически во всех субъектах данной группы дотации и субсидии составляют не менее 20% в составе доходов бюджета.

Данная динамика трансфертов и налоговых доходов обратно пропорциональна и заключается в том, что при условии роста налоговых поступлений в федеральный бюджет и консолидированный бюджет регионального уровня происходит сокращение выделяемых межбюджетных видов финансовой помощи.

Проведенное исследование позволило выявить взаимосвязь между динамикой безвозмездных поступлений в бюджеты субъектов-реципиентов и их налоговыми доходами в уровни бюджетной системы. Общие объемы выделяемых межбюджетных трансфертов в распоряжение рассматриваемой группы бюджетов субъектов сокращались, если использовать индекс-дефлятор, что говорит о неэквивалентности бюджетной помощи и растущих потребностей в покрытии расходных обязательств в данных регионах. При этом очевидно, не учитывался фактор изменения экономической конъюнктуры региональной среды в условиях стагнации экономики России в период 2015-2019 гг. Целесообразно было бы продолжать те же темпы трансфертной поддержки дотационным регионам при условии роста их внутренних бюджетных

<sup>7</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannve-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 21.05.2020)

доходов на протяжении нескольких лет. В таком случае сохраняется стимул на развитие экономической среды внутри регионального хозяйства и наращивания налогооблагаемой базы.

Следующим видом доходных источников выступает государственный долг, его объемы и структура (см. рис. 8). Критической точкой отношений государственного долга субъекта РФ к его доходным источникам выступает значение в 40%, которое прослеживается по данным рисунка 8 в 5 регионах рассматриваемой группы.

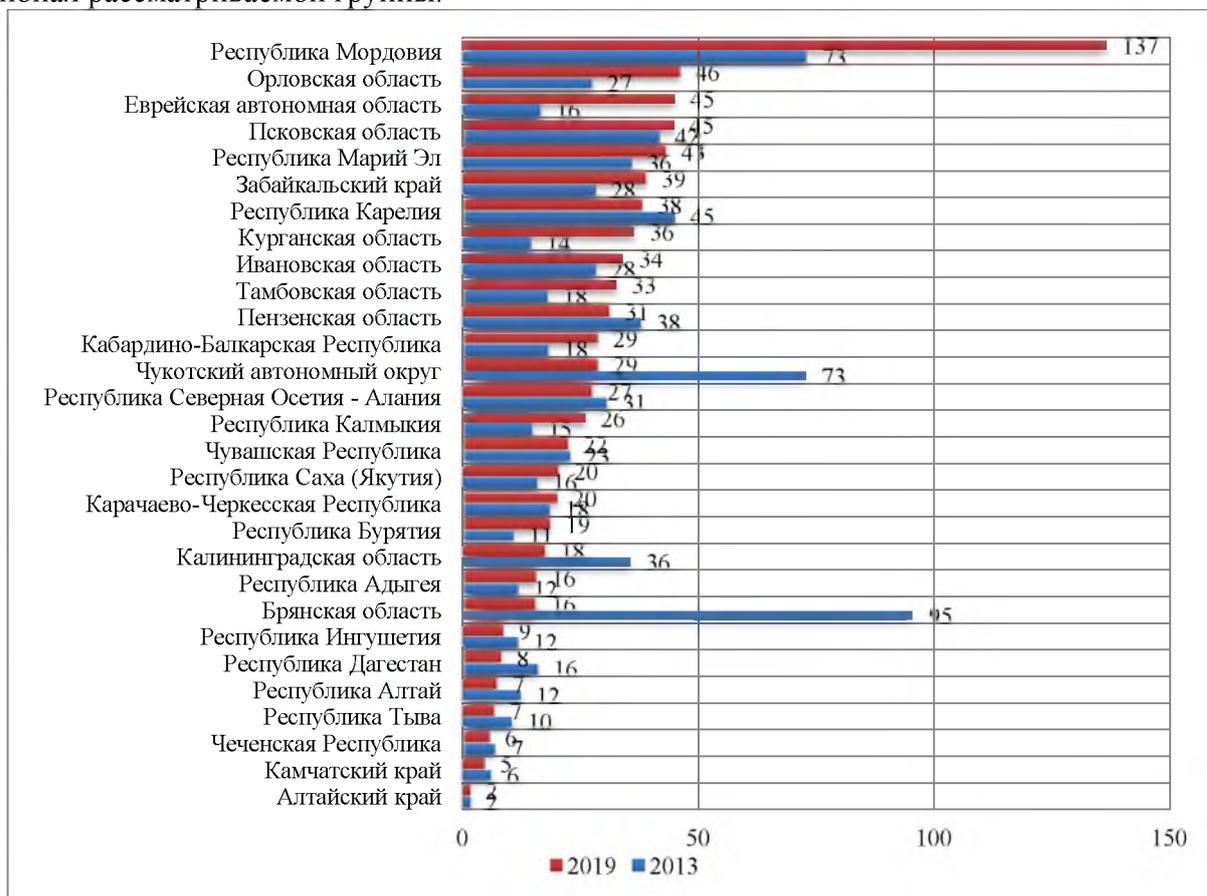


Рисунок 8 – Показатели соотношения объема государственного долга субъектов РФ к его доходной части, 2013 и 2019 гг. (в %)<sup>8</sup>

Другой зависимостью является влияние изменений налоговых доходов на динамику и структуру государственного долга регионов-реципиентов. В рассматриваемой группе субъектов РФ те регионы, которые показывали сокращение доходов от налогов во все уровни бюджетной системы, имели превышение государственного долга к доходной части свыше 40%. Также было выявлено, что высокودотационные бюджеты субъектов РФ имели незначительный показатель отношения государственного долга к доходам региона (от 5% до 15%). Долговая зависимость снижалась в тех субъектах страны, которые обеспечили более высокие поступления от налогов в консолидированный бюджет региона, нежели в федеральный уровень. Полученные дополнительные доходы от внутренних источников позволили им сократить объем заимствований. В таком случае для регионов-реципиентов наращивание налогового потенциала отражается положительно на качестве управления государственным долгом. Следует отметить, что высокودотационные регионы имеют достаточно низкий уровень государственного регионального долга по отношению к доходам субъекта (рис. 9).

<sup>8</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannve-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 21.05.2020)

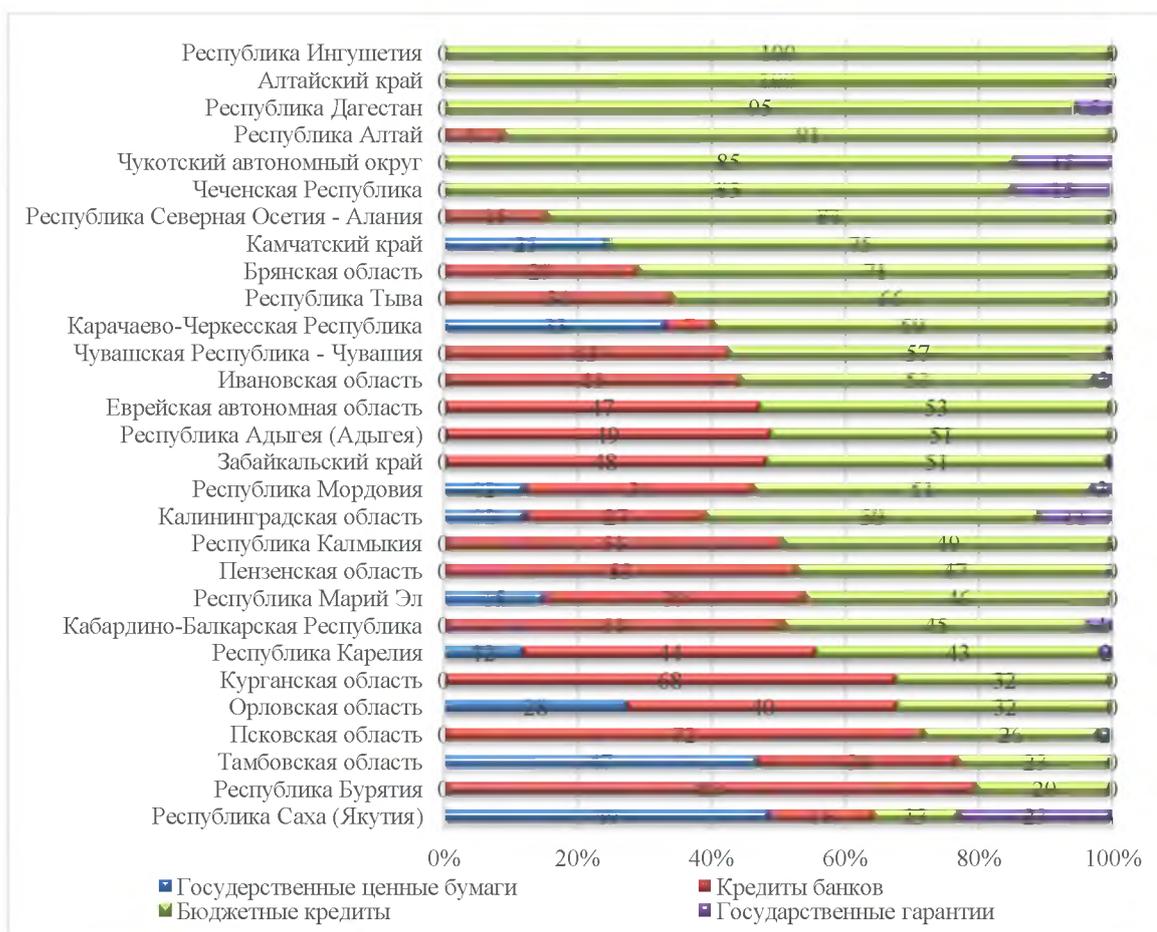


Рисунок 9 – Структура государственного долга бюджетов-реципиентов по итогам 2019 года (в %)⁹

В структуре государственного долга регионов рассматриваемой группы регионов-реципиентов преобладают бюджетные кредиты, при этом их доля сокращается пропорционально сокращению степени трансфертной зависимости бюджета субъекта. Любопытно, что высокодотационные региональные бюджеты привлекали преимущественно один вид государственных заимствований – бюджетные кредиты. Основная причина использования такой модели в том, что в рамках бюджетного законодательства и в практике бюджетного процесса частыми являлись случаи пролонгации долга по бюджетным кредитам без формы обеспечения и штрафных санкций.

В результатах проведенного анализа установлена прямая зависимость между ростом налоговых поступлений в региональный бюджет и высоким удельным весом бюджетных кредитов в структуре государственного долга региона-реципиента. При этом, если в регионе сокращался уровень поступления налоговых доходов, то происходил рост доли коммерческих кредитов над бюджетными, что расценивается как рискованная стратегия, так как проценты по коммерческим кредитам значительно выше бюджетных.

Проведенная оценка бюджетов расширенной категории регионов-реципиентов показала, что количество субъектов РФ, нуждающихся и зависящих от бюджетной финансовой помощи значительно выше, чем их реальное количество, установленное по официальной действующей методике. Это означает, что те механизмы сокращения количества высокодотационных бюджетов и формируемая на этой основе политика межбюджетных отношений нацелена лишь на малую

⁹ Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannve-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 21.05.2020)

часть регионов, чем следовало бы. Сложившаяся ситуация создает риски в будущем и может привести к неустойчивости бюджетной системы, поскольку не учитывает тех негативных тенденций, которые протекают на уровне трети регионов страны. Среди проанализированных бюджетов субъектов РФ выявлены те, что показывают рост налоговых доходов, и те, что характеризуются спадом внутренних доходных источников. В первом случае точечное изменение налоговой политики позволит усилить тенденции роста налоговых поступлений. Во втором, усилит механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности для недопущения роста количества и глубины проблем дотационных регионов.

Снижение объемов, изменение структуры безвозмездной финансовой помощи бюджетам субъектов-реципиентов не создает инструментов стимулирования внутренних доходных источников и наращивания налогового потенциала. Это порождает парадигму неактивности и безынициативности на уровне регионов. Более того, по результатам проведенного анализа прослеживается тенденция замены межбюджетных трансфертов отдельными видами государственных заимствований (бюджетными кредитами), что может стать причиной сокращения финансовой устойчивости бюджета субъекта и создать проблемы с покрытием данного долга на перспективу.

Таким образом, проведенные расчеты показали, что в последние годы финансовое положение регионов-реципиентов в большей степени ухудшается, что требует разработки иных механизмов осуществления бюджетного выравнивания и трансформации существующей политики в области межбюджетных отношений.

По мнению ряда исследователей, такая методика используется уже более 15 лет и имеет ряд спорных аспектов, нуждающихся в модификации. Среди таких аспектов целесообразно выделить следующее:

1. Различие в значениях коэффициентов условных расходных потребностей от реальных объемов расходов по соответствующим видам.
2. Отсутствие соотношения по удельным видам расходов регионов страны и определенного региона при расчете корректирующих коэффициентов по расходам на оплату труда, услуг жилищно-коммунального хозяйства и инфляции.
3. Не подлежат учету структурные особенности населения территориального образования при расчете расходных потребностей для оказания общественной услуги.
4. Методика выравнивания бюджетной обеспеченности не содержит в алгоритме расчетов эффекта масштаба.
5. Для осуществления бюджетного выравнивания регионов, в России на очередной финансовый год проводится индексация объема дотаций для финансовой поддержки регионов.
6. Алгоритм определения коэффициента дифференциации размера оплаты труда по регионам не учитывает фактической заработной платы в данном региональном хозяйстве, поскольку он предполагает учет территориальных надбавок в регионах, но не учитывает те регионы, где отсутствуют подобные стимулирующие выплаты.
7. Коэффициент транспортной доступности, который применяется для расчета ИБР и корректирует стоимость доведения общественной услуги с учетом количества сельских населенных пунктов без доступа к транспортным путям, не имеет поправки на долю сельского населения, что значительно размывает результаты по регионам страны.
8. Нормативно-правовой компонент регулирования расходных обязательств со стороны федеральных органов власти не учитывается в процессе расчета индекса бюджетных расходов регионов.
9. Дублирование оценок расходных потребностей при осуществлении дотационного выравнивания в процессе расчета бюджетной обеспеченности.

**Третья глава диссертационного исследования «Совершенствование механизма межбюджетного выравнивания дотационных регионов»** включает положения, в которых доказана целесообразность трансформации действующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности. Кроме того, на основе оценки алгоритма выделения и распределения дотаций бюджетам-реципиентам разработана модифицированная методика выравнивания расчетной

бюджетной обеспеченности посредством внедрения коэффициента масштаба как индекса сглаживания степени региональной социально-экономической дифференциации регионов, что дает возможность более эффективно и рационально проводить бюджетную политику в области регулирования процессов межбюджетного выравнивания дотационных бюджетов и обеспечить сбалансированность бюджетной системы.

Финансовая помощь из федерального бюджета остается весьма актуальной для субъектов Федерации. Так, по отчетным данным, в России всего три региона-донора (в 2001 г. их было 19); государственный долг российских регионов на начало 2018 г. достиг 2,5 трлн., руб.; последние шесть лет растет общий объем дотаций (в 2018 г. он вырос на 270 млрд. руб.). При этом только 13 регионов не получают федерального финансирования. В современных условиях возникает объективная необходимость введения такого механизма оказания межбюджетной помощи, который будет иметь более прозрачную и понятную основу для получателей

В данном случае рассматривается механизм выделения и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов-реципиентов на предмет корректности и адекватности современным реалиям, который представлен в соответствующей Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (далее - Методика).

Указанная Методика предлагает определять расчетную бюджетную обеспеченность региона страны по следующей формуле:

$$BO_j = \text{ИНП}_j / \text{ИБР}_j, \quad (1)$$

где:  $BO_j$  – расчетная бюджетная обеспеченность региона страны до дотирования;

$j$  – соответствующий регион страны  $j=1, \dots, J$ ;

$\text{ИНП}_j$  – индекс налогового потенциала соответствующего региона  $j$ ;

$\text{ИБР}_j$  – индекс бюджетных расходов соответствующего региона  $j$ .

В Методике указывается, что индекс налоговых доходов выступает условным относительным показателем планируемых налоговых поступлений в региональный бюджет в сопоставлении со среднероссийским значением на одного жителя (или в абсолютном выражении). В свою очередь индекс бюджетных расходов выступает таким же условным относительным показателем ожидаемых расходов регионального бюджета при оказании одинакового объема бюджетных услуг на одного жителя.

$$\text{ИНП}_j = (\text{НП}_j / \text{Н}_j) / (\sum_{j=1}^J \text{НП}_j / \sum_{j=1}^J \text{Н}_j), \quad (2)$$

$$\text{ИБР}_j = 0,55 \times K_j^{\text{ЭП}} + 0,1 \times K_j^{\text{ЖКУ}} + 0,35 \times K_j^{\text{Ц}} \quad (3)$$

Верно предположение – показатели регионов страны  $j$  выстроены по возрастанию бюджетной обеспеченности, тогда:

$$BO_{j+1} \geq BO_j, j=1, \dots, J, \quad (4)$$

в таком случае целесообразна формула:

$$BO_{\text{мин}} = \sum_{j=11}^{J-10} BO_j / (J - 20). \quad (5)$$

Методика прописывает порядок выделения дотаций тем регионам, которые имеют следующее неравенство  $BO_{\text{мин}} - BO_j = \Delta_j > 0$ .

В таком случае нарушается пункт 2 Методики, по которому объем дотаций  $V_{\text{ффп}}$  на плановый финансовый год определяется без учета минимального значения бюджетной обеспеченности. Тогда справедлива формула:

$$V_{\text{ффп}} \neq \sum_{j=1}^J D_j \quad (6)$$

В данном случае, учитывая, что объем дотаций будет ниже необходимого объема дотаций на выравнивание, то минимальная бюджетная обеспеченность как установленная норма становится невозможной (недостижимой). Таким образом, изначально такой подход не корректен.

Следующим обстоятельством необходимости более глубокого детального изучения указанной Методики является расчет бюджетной обеспеченности региона РФ, где при его расчете используются средние значения налогового потенциала и бюджетных расходов субъектов РФ. Применение средних величин в условиях высокой пространственной региональной

экономической неравномерности значительно размывает реальную картину по расчетной бюджетной обеспеченности конкретного региона страны.

Выявленные в результате детального изучения Методики замечания свидетельствуют о несовершенности данной Методики. При этом в процессе исследования сложилось представление, что в целях сглаживания выявленных обстоятельств, процесс дотационного выравнивания разложен на 2 этапа, с другой стороны, содержание пункта 6 Методики также введено для нивелирования некорректности расчета бюджетной обеспеченности региона.

Рассмотренная Методика, на наш взгляд, в своем механизме имеет ряд процедурных ошибок. В чем заключается необходимость проводить выравнивание бюджетной обеспеченности в 2 этапа, а не большее или меньшее количество раз?

Также размыта формулировка средних величин, которые являются средними относительно всех регионов страны или тех, что определяются в формуле (3).

В подобных условиях некорректности Методики и неточности процедур при проведении выравнивания кажется очевидным провести трансформацию механизма бюджетного выравнивания.

Используем показатель  $МБ\text{О}_j$  (модифицированная бюджетная обеспеченность), как альтернативу уровню расчетной бюджетной обеспеченности Методики, и приведем формулу для ее расчета:

$$МБ\text{О}_j = \text{НП}_j / \text{БР}_j \quad (7)$$

Таким образом,  $МБ\text{О}_j$  выступает некоторой условной «рентабельностью» в рамках бюджетного выравнивания.

В таком случае величиной прибыли выступит значение  $\rho$ :

$$\rho = \text{НП}_j - \text{БР}_j \quad (8)$$

В предположении, что индексы субъектов Федерации  $j$  подобно (8) упорядочены по возрастанию значений  $МБ\text{О}_j$ :

$$МБ\text{О}_{j+1} \geq МБ\text{О}_j, j = 1, \dots, (J-1), \quad (9)$$

условие, записанное в позиции 4 Методики, формализуется следующим образом:

$$МБ\text{О}_{j+1}^+ \geq МБ\text{О}_j^+, j = 1, \dots, (J-1), \quad (10)$$

значение, которое имеет вид после дотирования регионов в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности по модифицированной методике:

$$МБ\text{О}_j^+ = (\text{НП}_j + D_j) / \text{БР}_j \quad (11)$$

В данном случае видится два направления дальнейшей трансформации Методики:

1. Полноценно определить необходимый объем дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности в отношении субъектов, для которых выполняется неравенство:  $МБ\text{О}_j < 1$ ;
2. Разработать рациональный способ распределения установленного объема дотаций для выравнивания – располагаемый объем дотаций  $V^d$ .

Объем дотаций для финансовой поддержки регионов формируется с помощью прогнозного индекса потребительских цен в предстоящем году. Таким образом, объем средств определяется, не исходя из реальной потребности регионов в дотациях, учитывая их бюджетную необеспеченность, а посредством использования индекса цен. Целесообразно исходить из существующего запроса субъектов на распределяемый объем дотаций, чтобы обеспечить равенство двух составляющих выравнивания.

В первом направлении определение необходимого объема требуемых дотаций видится в следующей формуле:

$$\sum_{j=1}^J D_j = \sum_{j=1}^J \rho_j \quad (12)$$

где:

$J$  – индекс субъекта, имеющего наибольший недостаток в дотациях на выравнивание, который имеет неравенство  $\rho < 0$ .

Таким образом, в предлагаемой методике нахождение необходимого объема дотаций на выравнивание, основывается не на среднем уровне бюджетной обеспеченности, как показано в (2) формуле, что принимается за минимальное значение, а на минимальном уровне равном 1. В таком случае за 1 принимается равенство налоговых доходов и объема расходных обязательств. Объем

получаемых доходов будет равен бюджетным расходам, как того требует принцип сбалансированности бюджета субъекта.

Второе направление трансформации подразумевает обеспечение рационального распределения располагаемой суммы дотаций на выравнивание. В данном случае предполагается 3 варианта:

— Равенство  $\rho$  по всем регионам и  $V^D$ :

$$\sum_{j=1}^J \rho_j = V^D \quad (13)$$

— Неравенство  $\rho$  по всем регионам и  $V^D$ , где  $\rho$  меньше располагаемого объема дотаций:

$$\sum_{j=1}^J \rho_j < V^D \quad (14)$$

В подобном случае возникает необходимость сокращения располагаемого объема дотаций до требуемого уровня недостающих средств.

— Объективная ситуация для бюджетной практики:

$$\sum_{j=1}^J \rho_j > V^D \quad (15)$$

В таком случае для более эффективного распределения дотаций на выравнивание целесообразно использовать поправочный коэффициент каждого региона. При этом достижение максимального средневзвешенного объема дотаций осуществляется следующим образом:

$$\max \sum_{j=1}^J \alpha_j D_j \quad (16)$$

где  $\alpha_j$  – поправочный коэффициент в долях по каждому региону.

$$\alpha_j = N_j / \sum_{j=1}^J N_j \quad (17)$$

Роль поправочного коэффициента заключается в незначительном нивелировании дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, где за основу взят показатель постоянной численности населения в регионе. В данном случае за такой показатель, может быть взят иной дифференцирующий критерий, например, величина добавленной стоимости в регионе. Поскольку расчет бюджетной обеспеченности приводится к усредненному значению, то это размывает реальное положение бюджетной сбалансированности и не позволяет оценить существующую нехватку средств для доведения бюджетной обеспеченности субъекта до 1.

Поправочный коэффициент в виде постоянной численности населения региона позволит бюджету получать больший объем дотаций, при большем значении по отношению к сопредельным регионам.

Процесс выравнивания бюджетной обеспеченности регионов ставит своей целью доведение бюджетов субъектов до сбалансированности, чего не достигается представленной Методикой, поскольку равенство расчетной бюджетной обеспеченности единице или ее превышение, не использовано для большинства региональных бюджетов.

Использование в качестве минимального уровня бюджетной обеспеченности единицы для каждого несбалансированного субъекта, вместо расчета минимальной средневзвешенной в условиях высокой дифференциации регионов, позволит эффективнее планировать объем дотаций и полнее обеспечивать выравнивание. С другой стороны, расчет бюджетной обеспеченности целесообразно проводить с использованием модифицированной методики, представленной выше, с поправкой на учет численности населения в индексе бюджетных расходов.

Асимметрия регионов России по различным показателям достаточно высокая, что требует учета в части определения расчетных объемов расходных обязательств при расчете индекса бюджетных расходов.

Таким образом, использование предлагаемых трансформаций в методике выравнивания бюджетной обеспеченности выступает объективной необходимостью для доведения дотационных бюджетов до максимально возможного уровня сбалансированности и бюджетной обеспеченности.

Другой проблемой в методике расчёта бюджетной обеспеченности региональных бюджетов в целях выравнивания остается некорректная оценка дифференциации расходных обязательств мезоуровня в расчете душу населения. Решение данной проблемы требует учета различных факторов, которые позволяют соизмерять стоимость бюджетной услуги для различных регионов на одного жителя.

Открытым вопросом остается одновременное решение двух задач: с одной стороны важно уменьшить уровень дифференциации бюджетов субъектов по их обеспеченности, а с другой стороны разработать такой механизм стимулирования внутреннего регионального развития, что позволит наращивать налоговый потенциал. Исходя из этого, методика выравнивания бюджетной обеспеченности систематически подвергается изменениям и трансформациям.

Недостаточно раскрытым является потенциал использования переменной эффекта масштаба при проведении выравнивания, что может служить прозрачным и объективным поправочным коэффициентом, сглаживающим величину дифференциации мезоуровня.

Российская практика расчета индекса бюджетных расходов использует эффект масштаба в распределении дотаций местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации:

$$K_j^M = \alpha + \beta/N_j \quad (18)$$

где:

$N_j$  – численность постоянного населения в муниципальном образовании;

$\alpha$  и  $\beta$  – имеющие положительные значения постоянные коэффициенты.

Формула (18) может иметь модифицированный вид при использовании в расчете средней численности населения по всем муниципальным образованиям:

$$K_j^M = \alpha + (1 - \alpha) \times N_{cp}/N_j \quad (19)$$

где:

$N_{cp}$  – среднее значение постоянной численности населения всех рассматриваемых муниципалитетов;

$\alpha$  – коэффициент в интервале 0,5-0,9.

Для более эффективного регулирования межбюджетных отношений приведенная формула выступает рекомендацией органам власти местного самоуправления и субъектов Федерации. В рамках рекомендации указывается, что формула (19) может использоваться в расчетах значений, которые учитывают дифференциацию доли расходов бюджета, в рамках этапов бюджетного процесса, разрешения вопросов налоговой политики, управления имуществом и прочих аспектов муниципального управления.

Также рассматриваемая формула применяется в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов страны с помощью выявления размеров расходов, признанных неэффективными:

$$K_j^M = 0,75 + 0,05N_{cp}/N_j \quad (20)$$

Таким образом, при решении вопросов межбюджетных отношений, которые складываются между субъектами Федерации и муниципальными образованиями в рамках распределения выравнивающих дотаций, используется корректирующий коэффициент эффекта масштаба, хотя и не в полном объеме. Но при этом, методика выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов подобной корректировки не подразумевает. Как и отмечалось ранее, игнорирование дифференцированных колебаний мезоуровня при реализации бюджетной политики по регулированию межбюджетных отношений и доведению депрессивных регионов до минимальной сбалансированности не обеспечит достижения эффективного выравнивания их бюджетной обеспеченности.

Конечно, в этой связи, остается открытым вопрос наличия эффекта масштаба и его целесообразности при выравнивании дотационных бюджетов регионов России. Для решения данной проблемы необходимо определить величину взаимовлияния подушевых бюджетных расходов и постоянной численности населения рассматриваемых регионов.

Исходя из проблематики, выявленной в результате всестороннего изучения действующей Методики, не учитывающей величину бюджетных расходов, эффективным решением видится использование такого показателя, который выражает реальную потребность региона в денежных ресурсах, но не является финансовым. Рассматриваемая методика направлена на выявление реального объема расходов регионального бюджета управленческой функции, соответственно за основу предлагается использовать штат сотрудников в органах государственной власти региона. В связи с этим для оценки влияния эффекта масштаба на объем бюджетных расходов целесообразно

выявить взаимовлияние между численностью госслужащих на каждые 10 тысяч человек населения соответствующего региона и постоянной численностью населения (рис. 10).

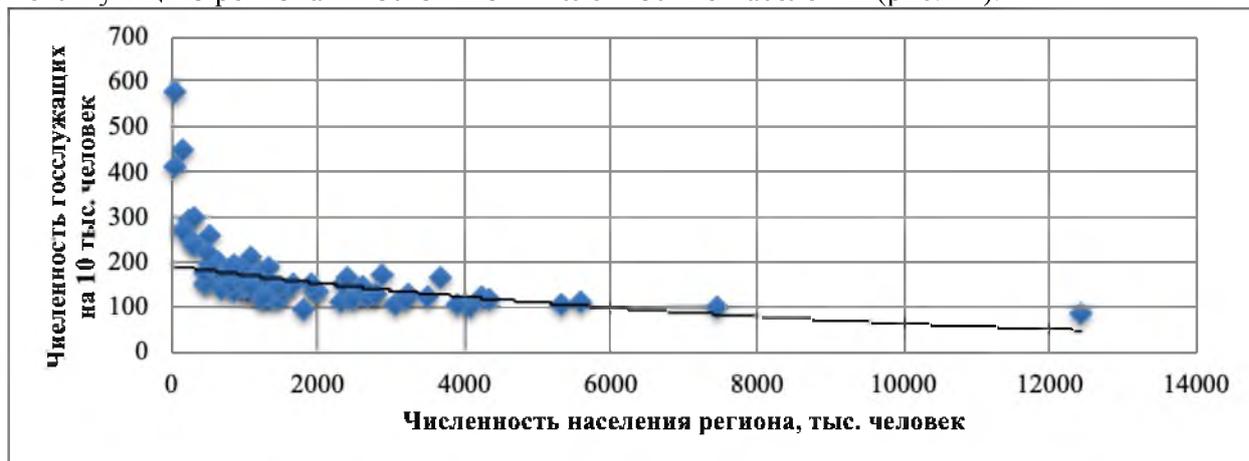


Рисунок 10 – Взаимосвязь и взаимовлияние показателей численности госслужащих на каждые 10 тысяч человек и постоянной численности населения соответствующего региона<sup>10</sup>

На рисунке 10 представлены данные за период 2013-2019 гг., рассчитанные по показателям численности населения регионов России и численности госслужащих как средневзвешенные значения рассматриваемого периода. Результаты анализа отражают наличие взаимовлияния численности госслужащих и постоянной численности населения регионов. В итоге можно сказать, что в регионах с наименьшей численностью постоянного населения отношение госслужащих на 10 тыс. человек значительно выше, чем в субъектах с высоким постоянным населением. Результаты расчета показывают, что эффект масштаба играет существенную роль при расчете рассматриваемых показателей.

Для определения коэффициента масштаба необходимо применить формулу, отражающую взаимовлияние штата госслужащих на численность населения региона:

$$P10_j = \alpha_0 N_j + \alpha_1 \quad (21)$$

где:

$P10_j$  – численность госслужащих на каждые 10 тысяч человек населения соответствующего региона.

Далее необходимо скорректировать формулу на бюджетную обеспеченность региона:

$$P10_j = \alpha_0 + \alpha_1/N_j + \alpha_2 BO_j \quad (22)$$

Под бюджетной обеспеченностью (БО) в данном случае подразумевается не индекс бюджетной обеспеченности, а соотношение подушевых доходов консолидированного бюджета субъекта к стоимостной оценке общественного потребления ресурсов региональной экономики – стоимости необходимых ресурсов для потребления:

$$BO_j = (ДКБ_j/N_j)/(ДКБ/Н)/ИРП_j \quad (23)$$

где:

ДКБ<sub>j</sub> – общий объем доходов соответствующего консолидированного бюджета субъекта;

ДКБ – доходы консолидированного бюджета субъектов России;

Н – численность населения России;

ИРП<sub>j</sub> – индекс расходов на потребляемые ресурсы соответствующего региона.

В качестве индекса расходных потребностей региона можно использовать скорректированный на уровень заработной платы соответствующего региона показатель – индекс бюджетных расходов. Он применяется в формуле расчета бюджетной обеспеченности при выравнивании дотаций.

Резюмируя приведенные подходы к определению формулы для коэффициента масштаба, получим следующий вид

<sup>10</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. Федеральная служба государственной статистики, 2018г.

$$K_j^M = (\alpha_0 + \alpha_2 + \alpha_1 H_j) \times \sum_{j=1}^J H_j / \sum_{j=1}^J H_j (\alpha_0 + \alpha_2 + \alpha_1 H_j) \quad (24)$$

Параметры  $\alpha_0$ ,  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$  могут быть определены регрессионным уравнением:

$$P10_j = \alpha_0 + \alpha_1/H_j + \alpha_2 BO_j \quad (25)$$

Полученные результаты  $K_j^M$  применяются в расчете бюджетной обеспеченности, а именно производится корректировка его знаменателя (индекса бюджетных расходов) на коэффициент масштаба. После чего результаты бюджетной обеспеченности дотационных регионов будут приближены к адекватным значениям, так как будут отражать эффект масштаба с учетом численности населения, ресурсных потребностей региона на обеспечение расходных обязательств и численности работников органов государственной власти.

Предлагаемый алгоритм по включению в методику выравнивания бюджетной обеспеченности коэффициента масштаба позволят рационализировать порядок определения недостаточного объема дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности дотационного региона и даст возможность более эффективно распределять дотируемые средства.

Таким образом, резюмируя предлагаемые направления трансформации методики выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов, можно сделать следующий комплексный вывод:

Во-первых, при расчете индекса бюджетных расходов регионов, важно корректировать итоговый результат на коэффициент масштаба, чтобы учесть все переменные, влияющие на стоимость бюджетных услуг, исходя из высокой дифференциации социально-экономического развития мезоуровня России (формула 25).

Во-вторых, с учетом предлагаемой корректировки в Методике необходимо определять индекс бюджетной обеспеченности не как соотношение относительных показателей в виде индекса налогового потенциала и индекса расходов соответствующего бюджета, а как отношение в абсолютном выражении налогового потенциала по всем налогам, исключив льготы и расчетных объемов расходных обязательств бюджета, скорректированных на коэффициент масштаба. Полученный результат бюджетной обеспеченности будет аналогом «рентабельности» бюджета в виде значения менее 1.

В-третьих, дальнейшее выравнивание бюджетной обеспеченности должно основываться на доведении значения бюджетной обеспеченности региона до 1.

В-четвертых, по всем регионам рассчитываемый объем денежных средств на выравнивание бюджетной обеспеченности недостаточен. Объем дотаций для финансовой поддержки регионов в данном случае будет отражать реальную потребность регионов в дотируемых средствах, а не формироваться исходя из корректировки на индекс потребительских цен.

В-пятых, распределение дотаций производится в один этап, и расчетная бюджетная обеспеченность дотационных регионов доводится не до минимального средневзвешенного значения среди субъектов страны, а до 1.

Таким образом, предлагаемая модифицированная методика выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов позволит комплексно и эффективно оценивать реальную необходимость в дополнительном финансировании дотационных бюджетов для покрытия полного объема расходных обязательств и нивелирования погрешности в неэффективном распределении дотируемых средств, тем самым направив требуемый объем трансфертов на сбалансированность бюджетной системы страны.

### **Основные положения диссертации опубликованы в следующих научных работах:**

#### **Научные статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации**

1. Кулакова Н.В. Формирование доходной базы местных бюджетов: проблемы и пути их решения. /Тавбулатова З.К., Абаев Р.М., Кулакова Н.В. // Финансовая экономика. - 2018. № 4. - С. 243-249. - 0,7 п.л. (авт. - 0,3 п.л.)

2. Кулакова Н.В. Налоговый федерализм и его роль в обеспечении финансовой безопасности /Тавбулатова З.К., Возкаев С.С., Кулакова Н.В.//Ученые записки Крымского инженерно-педагогического университета. - 2018. - № 3 (61). - С. 152 - 156. – 0,4 п.л. (авт. - 0,2 п.л.)

3. Кулакова Н.В. Экономическое содержание и идентификация дотационных бюджетов субфедерального уровня /Кулакова Н.В. //Финансовая экономика. - 2019. - № 9. - С. 156-160. - 0,5 п.л.

4. Кулакова Н.В. Систематизация факторов, влияющих на рост дотационности региональных бюджетов и их идентификация / Кулакова Н.В.// Вестник Академии знаний. - 2019. - № 5 (34). - С. 306-312. – 0,4 п.л.

5. Кулакова Н.В. Совершенствование механизма дотационного выравнивания бюджетной обеспеченности с использованием эффекта масштаба / Кулакова Н.В. // Экономика: вчера, сегодня, завтра. - 2020. - Т. 10. - №7. - С. 85-91 – 0,4 п.л.

### **Статьи, индексируемые в международных журналах Web of science**

6. Kulakova N. Peculiarities of inter-budgetary equalization in Russia. (Особенности межбюджетного выравнивания в России). / Tavbulatova Z.K., Tashtamirov M.R., Kulakova N., Nazaeva M.I. //The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences EpSBS. Conference: SCTCGM 2018. В сборнике материалов международной научной конференции «Социальные и культурные трансформации в контексте современного глобализма», посвященной 20-летию Комплексного научно-исследовательского института им. Х.И. Ибрагимова РАН. - Том LVIII - SCTCMG 2018. e-issn 2357-1330. - 2018. - P. 1655-1662 -доклад <https://dx.doi.org/10.15405/epsbs.2019.03.02.192> – 0,8 п.л. (авт. - 0,4 п.л.).

7. Kulakova N.V. Defining approaches to determining nature of subsidized regional budgets and its typology. (Определение подходов к определению характера субсидируемых региональных бюджетов и его типологии) /Tavbulatova Z.K., Tashtamirov M.R., Frolova I.V., Kulakova N.V., Makhmudov Kh.A. // В сборнике материалов международной научной конференции «Социальные и культурные трансформации в контексте современного глобализма», посвященной 20-летию Комплексного научно-исследовательского института им. Х.И. Ибрагимова РАН - Published by the Future Academy. - 2019. - P. 1663-1668. – доклад. <https://dx.doi.org/10.15405/epsbs.2019.03.02.193> – 0,7 п.л. (авт. - 0,4 п.л.).

8. Kulakova N.V. Tax reform in the context of a socially oriented budget formation mechanism (Налоговое реформирование в контексте социально- ориентированного механизма формирования бюджета). /Zulay Tavbulatova, Malika Sadueva, Husen Chaplaev. // The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences EpSBS e-ISSN: 2357-1330. Volume LXXVI, Pages 1-3763 (28 December 2019). - Published by the Future Academy. <https://doi.org/10.15405/epsbs.2019.12.04.416> - 2019. - P.3087-3093. – 0,7 п.л. (авт. - 0,3 п.л.).

### **Научные статьи и тезисы докладов в прочих изданиях:**

9. Кулакова Н.В. Принципы и механизмы формирования высокодотационных бюджетов в России. /Кулакова Н.В.// В сборнике всероссийской научно-практической конференции «Проблемы и перспективы экономического развития регионов» (27 апреля 2017 года). - Грозный: ФГБОУ ВО ЧГУ, 2017. – 0,6 п.л.

10. Кулакова Н.В. Актуальные проблемы формирования местного бюджета и пути их решения (на материалах бюджета г. Грозный) / Таштамиров М.Р., Кулакова Н.В.// Вестник Чеченского государственного университета, 2018. - № 1 (29). - С. 62-68. - 0,5 п.л. (авт. - 0,3 п.л.)

11. Кулакова Н.В. Российская практика организации межбюджетного выравнивания. //В сборнике материалов конференции: Всероссийская научно-практическая конференция студентов, молодых ученых и аспирантов "Наука и молодежь" Чеченский государственный университет; Ответственный редактор: М.Р. Нахаев. - Грозный. - 2018. – С. 437-441. - 0,3 п.л.

12. Кулакова Н.В. К вопросу о категории «дотационность»: критерии и признаки высокодотационных региональных бюджетов //Международная научно-практическая конференция, посвященная 80-летию ФГБОУ ВО «Чеченский государственный университет»

Развитие региональной экономики в условиях цифровизации». (24-25 сентября 2018 года, г. Грозный). - Грозный. - 2018. - С.206-212. - 0,4 п.л.

13. Кулакова Н.В. Проблемы бюджетной обеспеченности и пути их решения. // Межрегиональная ежегодная научно-практическая конференция, посвященная 25-летию Ингушскому государственному университету «Финансы: теория и практика/финансовые аспекты трансформационных вызовов современности» (4 декабря 2019года, г. Магас). - Магас. ИГУ. - Вып.15. - 2019. - С.150-158. - 0,4 п.л.

14. Кулакова Н.В. Высокодотационные бюджеты: финансово-бюджетное состояние и проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности / Таштамиров М.Р., Кулакова Н.В. // Вестник Чеченского государственного университета, 2019. - Т. 35. - № 3. - С. 58-65. - 0,5 п.л. (авт. - 0,4 п.л.).

15. Кулакова Н.В. Собственные доходы территориальных бюджетов: современные дефиниции и подходы./ Тавбулатова З.К., Кулакова Н.В. // Вестник Чеченского государственного университета, 2019. - Т. 36. - № 4. - С. 24-29. – 0,4 п.л. (авт.-0,3 п.л.).

16. Кулакова Н.В. Оценка современной российской практики формирования доходов дотационных бюджетов./Тавбулатова З.К., Кулакова Н.В.// Международная ежегодная научно-практическая конференция. Сборник научных трудов в 2-х томах. Том 2. «Национальные экономические системы в контексте формирования глобального экономического пространства». (4-6 апреля 2019 года, Крым, Симферополь). - Симферополь. - 2019. - С.499-506. -.0,4 п.л. (авт. - 0,3 п.л.)

17. Кулакова Н.В. К вопросу о необходимости трансформации методики выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов. / Тавбулатова З.К., Кулакова Н.В. // Вестник Чеченского государственного университета, 2020. - Т. 38. - № 2 - С. 62-69 – 0,7 п.л. (авт.- 0,5 п.л.).

18. Кулакова Н.В. Комплексная оценка структуры, объемов и динамики доходов дотационных бюджетов регионов России за 2008-2018гг. / Международный ежемесячный научный журнал. Экономика и бизнес: теория и практика. - Санкт-Петербург. - 2020. - №8(67). - С.52-61. - 0,6 п.л.