Потапов Алексей Павлович. Формирование местных бюджетов в системе межбюджетных отношений : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саранск, 2004 193 c. РГБ ОД, 61:04-8/1855

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Реальность и эффективность местного самоуправления определяются финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований. Местный бюджет активизирует хозяйственную деятельность, позволяет развивать инфраструктуру муниципального образования. Однако принятые за годы реформ правовые акты -Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетный кодекс РФ не создали местному самоуправлению механизма реализации гарантий финансовой самостоятельности и независимости в процессе осуществления межбюджетных отношений.

Совершенствование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации в настоящее время представляется чрезвычайно сложной проблемой. Актуальность ее объясняется рядом обстоятельств теоретического и практического характера. Если на уровне «федеральный центр - регионы» утверждена концепция реформирования межбюджетных отношений, определены принципы, на основе которых строятся взаимоотношения, то в субъектах Федерации отношения с муниципальными образованиями не урегулированы. Кроме того, степень дифференциации регионов, на территории которых находятся муниципальные образования, по экономическим условиям, уровню жизни населения, уровню потребления товаров и услуг, производственному потенциалу и многим другим факторам формирования налогооблагаемой базы исключительно высока. При таких обстоятельствах определение всех условий межбюджетных отношений федеральным центром не является рациональным, а регионы в своей бюджетной и налоговой политике не всегда учитывают интересы местного самоуправления. В условиях необходимости сохранения единого социального и экономического пространства на всей территории Российской Федерации проблема территориальной дифференциации приобретает все большую остроту.

Нормативные правовые акты и инициативы органов власти субъектов РФ по вопросам межбюджетных отношений содержат зачастую разнонаправленные предложения по предоставлению местным властям большей автономии, с одной стороны, и мер, направленных на ужесточение контроля за экономической политикой муниципальных образований со стороны региона, с другой. Действительно, эффективное развитие региональных и муниципальных финансов должно включать действия в обоих этих направлениях. Но до достижения их оптимального сочетания пока еще далеко. Очевидно, что система межбюджетных отношений существенно бы выиграла от законодательно установленной децентрализации налогово-бюджетных полномочий. В то же время особенности экономики регионов требуют, чтобы эта децентрализация сопровождалась дополнительными мерами по общему финан-

совому контролю, достижению целей социальной политики и созданию заинтересованности органов местного самоуправления в проведении рациональной и ответственной бюджетной политики. Это предполагает обеспечение реальной автономии и ответственности муниципальных властей. Долгосрочная стратегия финансового развития местного самоуправления должна быть направлена на постепенное повышение доли ресурсов, сосредоточенных в региональных и местных бюджетах, по мере формирования механизмов по более эффективному и ответственному управлению территориальными финансами, снижению социальной напряженности. Все это диктует необходимость комплексного научного исследования систем межбюджетных отношений на субрегиональном уровне.

**Состояние изученности проблемы.**Формирование теоретических и методологических основ межбюджетных отношений в России относится к началу 90-х годов прошлого века. В центре внимания большинства работ оказались, главным образом, вопросы общественных финансов и бюджетного федерализма как одного из элементов бюджетной системы. Общетеоретические вопросы функционирования муниципальных финансов и формирования бюджетного законодательства исследуются в работах Л.А. Дробозиной, В.Г. Панскова, Е.В. Пономаренко, М.В. Романовского, М.И. Яндиева и других ученых. Проблемам бюджетов муниципальных образований посвящены работы О.В. Богачева, В.В. Болотина, Б.Г. Поляка, И.В. Подпориной, Л.И. Прониной, СП. Солянниковой, СН. Хурсевича и других, а развитию межбюджетных отношений - труды С.С. Артемьевой, О.В. Берга, О.И. Бе-жаева, Т.В. Грицюк, А.Г. Игу дина, Г.В. Курляндской, A.M. Лаврова, СВ. Перфильева, И.В. Трунина, А.Н. Швецова и других ученых - экономистов.

Юридические аспекты формирования местных бюджетов, межбюджетных отношений исследуются в научных трудах представителей науки финансового права: О.Н. Горбуновой, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Г.В. Петровой, С .Г. Пепеляева, Н.В. Герасименко, Н.И. Химичевой.

Вместе с тем продолжение реформирования финансовых основ местного самоуправления требует разработки единого методологического подхода к изучению межбюджетных отношений, введения четкого понятийного аппарата. Появление новых задач и инструментов в бюджетной политике (выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, режим «отрицательных» бюджетных трансфертов и других) обусловливает значимость дополнительных теоретических исследований особенностей финансово-экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в системе межбюджетных отношений, а также потенциальных возможностей такого сотрудничества для укрепления финансовой базы местного самоуправления.

**Целью диссертационного исследования**является разработка теоретических предложений и практических рекомендаций по совершенствованию механизмов межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели предполагалось решить следующие задачи:

изучить теоретические подходы к содержанию межбюджетных отношений;

провести анализ факторов, влияющих на формирование финансовой базы местного самоуправления;

раскрыть содержание процессов бюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации;

исследовать теоретические и методологические подходы, сложившиеся в отечественной науке к исследованию бюджетной самостоятельности муниципальных образований;

дать оценку динамики основных экономических показателей местных бюджетов и результатов внедрения способов их стимулирования в Республике Мордовия;

предложить практические подходы к применению принципа «пропорционального выравнивания» в процессе распределения финансовой помощи муниципальным образованиям;

обосновать способы предупреждения и разрешения бюджетных конфликтов с участием муниципальных образований.

**Объект исследования**- бюджеты муниципальных образований в Республике Мордовия.

**Предмет исследования**- система финансово-экономических и правовых отношений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по поводу формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов.

**Теоретической и методологической основой диссертационного исследования**послужили теоретические исследования, научные концепции и разработки, содержащиеся в публикациях и монографиях российских и зарубежных ученых, практиков - экономистов и юристов в области общественных финансов, финансового анализа и бюджетно-налогового федерализма; прикладные исследования, методические рекомендации международных научно-практических конференций и семинаров по проблемам муниципальных финансов. Кроме того, автор в исследовании опирался на нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также на опыт практической работы, накопленный финансовыми органами власти субъектов Федерации и муниципальных образований за последние пять лет. Информационную основу диссертации составили материалы Министерства финансов Российской Федерации, Министерства финансов Республики Мордовия, финансовых органов власти других регионов.

При проведении исследования использовались методы системного, структурного и функционального анализа, монографический и экономико-статистический методы.

**Основные положения и результаты, выносимые диссертантом на защиту, следующие:**

эффективная, адекватная международным стандартам, система межбюджетных отношений на субрегиональном уровне, основанная на четком разграничении доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, единой организационной и информационной базе, а также использовании комбинированного подхода в бюджетном и налоговом регулировании бюджетов муниципальных образований;

методика распределения дотаций местным бюджетам, ключевыми показателями которой являются оценка финансовых возможностей и бюджетных потребностей каждого муниципального образования;

рекомендации по стимулированию финансовой базы муниципальных образований, в том числе фонда оплаты труда муниципальных служащих, гармонично дополняющие методику выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

совокупность инструментов разрешения бюджетных споров, применение которых обеспечит нормальное функционирование в кризисных ситуациях не только местных бюджетов, но и всей системы финансов общественного сектора на территории региона.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в разработке стратегии и механизма укрепления местных бюджетов на основе системы межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

В результате проведенного исследования выдвинуты и обоснованы положения, содержащие элементы научной новизны:

выявлены и систематизированы основные факторы внешней (отсутствие на субрегиональном уровне опыта организации финансовых потоков, казначейской системы исполнения местных бюджетов; реформирование территориальных основ местного самоуправления; низкая собираемость налогов; проблема неплатежей) и внутренней (дефицит муниципальных бюджетов; высокая централизация бюджетной и налоговой системы страны) среды, оказывающие негативное влияние на формирование местных бюджетов и системы межбюджетных отношений в регионе (с. 21-30, 67);

уточнено понятие «межбюджетные отношения», которое дополнено таким обязательным элементом, как привлечение к публично-правовой бюджетной ответственности субъектов межбюджетных отношений за отрицательные результаты бюджетной политики, в том числе применение к неплатежеспособным муниципальным образованиям специальных антикризисных процедур (с. 16-19, 64, 160-161, 162);

предложены рекомендации в сфере бюджетного регулирования местных бюджетов, в том числе по оказанию муниципальным образованиям финансовой помощи на долевых началах из регионального бюджета, исходя из следующих приоритетов: максимизация налоговых усилий органов местного самоуправления, инвестиционная привлекательность территорий, состояние экологической обстановки (с. 40, 47-48, 64-65, 70-71, 75, 78, 81, 95-97, 104);

усовершенствована методика выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований на основе использования принципа «пропорционального выравнивания» уровня обеспеченности территорий, ин-

дексов налогового потенциала и бюджетных расходов муниципалитетов (с. 131-132, 138, 139-146);

- обоснован выбор экономических и организационных инструментов предупреждения и разрешения бюджетных конфликтов регионов и муниципальных образований с учетом причин их возникновения, а также предложено отнести рассмотрение таких бюджетных споров к подведомственности арбитражных судов (с. 148-149, 150, 152-153, 156, 158-159, 161).

**Практическая значимость диссертационного исследования.**Реализация практических рекомендаций, содержащихся в диссертации, позволит повысить действенность и результативность бюджетной политики субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Отдельные положения диссертационного исследования могут быть использованы в качестве основы для разработки органами государственной власти субъектов РФ нормативных актов, регулирующих особенности формирования межбюджетных отношений в регионе.

Теоретические и практические разработки диссертационного исследования используются в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам «Бюджетная система РФ», «Бюджетное право» в Мордовском государственном университете им. Н.П. Огарева.

**Апробация работы.**Основные научно-практические результаты работы докладывались автором на: Международной научно-практической конференции «Распределение полномочий и финансовых ресурсов между субъектами Федерации и органами местного самоуправления» (г. Нижний Новгород, 16-17 октября 2001 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы борьбы с правонарушениями в сфере экономической деятельности» (г. Саранск, 5-6 декабря 2002 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы социально-экономического развития муниципальных образований России» (г. Саранск, 20-22 ноября 2003 г.) и XXX, XXXI Огаревских чтениях в Мордовском государственном университете имени Н.П. Огарева (г. Саранск, 2001 г., 2002 г.).

**Публикации.**Основные положения диссертации изложены в 11 научных работах общим объемом 1,93 п.л.

**Структура диссертации.**Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, содержит 187 страниц машинописного текста, 30 таблиц, 5 рисунков, 5 приложений. Список использованных источников включает 202 источника.