Ларина, Светлана Евгеньевна. Теория, методология и направления бюджетной децентрализации : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10, 08.00.01 / Ларина Светлана Евгеньевна; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2010.- 382 с.: ил. РГБ ОД, 71 10-8/384

**Содержание к диссертации**

Введение

**Раздел I Теория и методология бюджетной децентрализации**

Глава 1 Развитие теоретических концепций по зопросам бюджетной децентрализации 19

Глава 2 Бюджетная децентрализации как объект исследования 41

Глава 3 Модели и направления бюджетной децентрализации 66

Глава 4 Влияние бюджетной децентрализации па управление территориальными финансами: методологические основы 89

Глава 5 Общее и особенное в развитии бюджетной децентрализации 107

**Раздел II Системные противоречия бюджетной децентрализации в России 130**

Глава 6 Взаимосвязь развития межбюджетных отношений и бюджетной децентрализации в Российской Федерации 130

Глава 7 Трансформация финансовых основ местного самоуправления в России 153

Глава 8 Институциональные аспекты самостоятельности территориальных бюджетов 181

Глава 9 Проблемы реформирования бюджетного процесса 202

**Раздел III. Направления развития бюджетной децентрализации Российской Федерации 224**

Глава 10 Факторы роста доходов территориальных бюджетов 224

Глава 11. Повышение эффективности бюджетных расходов на территориальном уровне 250

Глава 12 Модель инвестиционной финансовой поддержки муниципальных образований 271

Глава 13 Модель и методические подходы к разработке антикризисного бюджета субъекта России

Глава 14 Развитие системы мониторинга качестЕа управлении муниципальными финансами 310

Список использованных источников н литературы 342

Приложение

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Тенденции развития национальных бюджетных систем в современных условиях связаны с нахождением баланса в распределении и управлении бюджетными ресурсами между различными уровнями публичной власти. Это выражается в усилении процесса децентрализации государственного управления и становлении действенного института местного самоуправления, совершенствовании механизмов взаимодействия бюджетов разного уровня в рамках единой бюджетной системы страны, разработке стимулов к эффективной и ответственной деятельности территориальных органов власти в бюджетно-налоговой сфере, оптимизации бюджетного процесса на всех уровнях управления общественными финансами.

Финансовая координация и взаимодействие между уровнями государственной власти должны дополняться комплексным исследованием перспектив развития бюджетов муниципальных образований, органы управления которыми призваны реализовывать предпочтения граждан в локальных общественных благах, иметь ресурсы для эффективного их производства. Это обусловливает необходимость разработки теоретических моделей и практических рекомендаций по развитию государственных и муниципальных финансов, базирующейся на обоснованной бюджетной децентрализации, имеющей в своем основании принципы и механизмы разграничения обязанностей по предоставлению общественных благ и их финансового обеспечения, стимулируя ответственное управление бюджетными доходами и расходами, способствуя укреплению организационно-управленческого, социально-экономического, бюджетного потенциала территорий в целях наиболее полного, эффективного и результативного удовлетворения общественных потребностей.

В ходе реформирования межбюджетных отношений и местного самоуправления в России появилась система муниципальных бюджетов, достигнут определенный прогресс в методах их регулирования, сформированы рамочные принципы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в бюджетной сфере. Однако складывающаяся организация бюджетных взаимосвязей, рост дифференциации социально-экономического положения территорий, постоянное перераспределение расходных полномочий, слабость финансовой базы муниципального развития, – все это приводит к снижению бюджетной автономии муниципалитетов, воспроизводя пассивную позицию местных администраций в управлении муниципальными финансами и инертность, экстенсивное потребление располагаемых ресурсов. Стимулирующие механизмы, несмотря на то, что их необходимость постоянно подчеркивается в правительственных документах, остаются слабо выраженными и сводятся к ужесточению требований по формальным правилам управления территориальными финансами, зафиксированным бюджетным законодательством.

Проблемы межбюджетных отношений и формирования местных бюджетов обостряются в условиях финансового кризиса, который выявил, помимо прочего, ограниченные возможности региональных и муниципальных властей в проведении инициативной антикризисной бюджетной политики, и еще раз продемонстрировал ведущую роль федерального центра в бюджетном процессе на территориальном уровне.

Таким образом, актуальность темы настоящего диссертационного исследования определяется наличием теоретических и практических проблем, присущих бюджетной системе в целом, так и функционированию органов государственной власти субъектов федерации и местного самоуправления в России, обусловивших необходимость концептуальной проработки методологических и методических аспектов развития бюджетной децентрализации. Актуальной научной проблемой, имеющей важное народнохозяйственное финансово-экономическое и институциональное значение, является комплексное исследование современного состояния региональных и местных бюджетов России, их роли в системе управления общественными финансами, выявление факторов и механизмов, обеспечивающих реализацию потенциала бюджетной децентрализации и реформирование на этой основе общественного сектора экономики.

Степень разработанности темы. Исследование проблем бюджетной децентрализации многопланово, и представлено в трудах зарубежных и отечественных специалистов с различных позиций и с разными акцентами.

Так, в работах С.Б. Авдашевой, А.А. Аузана, Д. Кеттла, В.Л. Тамбовцева, А.Е. Шаститко и др. с позиций неоинституциональной экономики поднимаются вопросы децентрализации государственного управления, прежде всего, с точки зрения необходимости повышения эффективности в реализации функций государства по предоставлению публичных благ и услуг. На основе теории общественного сектора разрабатываются варианты оптимизации производства общественных благ, в том числе с выделением локальных общественных благ и обоснованием их децентрализованного предоставления. В частности, такие модели рассмотрены в трудах Э.Б. Аткинсона, Г.А. Ахинова, Дж. Бьюкенена, Е.Н. Жильцова, В.С. Занадворова, М. Олсона, У. Оутса, П. Самуэльсона, Дж.Э. Стиглица, Ч. Тибу, Л.И. Якобсона и др.

Особое значение вопросы бюджетной децентрализации приобретают в контексте развития бюджетного федерализма. Здесь следует выделить работы А.В. Белова, Д. Брюммерхоффа, Т.В. Грицюк, Т.А. Голиковой, Н.Б. Ермасовой, А.Г. Игудина, С.В. Кадомцевой, В.В. Климанова, Г.В. Курлянской, В.Н. Лексина, Р. Масгрейва, И.Д. Мацкуляка, И.Н. Мысляевой, А.М. Лаврова, Ю.И. Любимцева, Н.И. Ляховой, М. Олсона, И.В. Подпориной, Е.В. Пономаренко, В.Б. Христенко, А. Шаха, А.Н. Швецова, Р.Д. Эбела, М.Н. Яндиева и др. В исследованиях этих авторов раскрывается проблематика принятия управленческих решений через анализ системы межбюджетных отношений и эффективности межбюджетных трансфертов как направления развития бюджетного федерализма.

Изучению специфики муниципальных финансов в современных условиях посвящен ряд исследований, проведенных такими экономистами, как Т.Н. Богатырева, Л.Л. Игонина, С.А. Карчевская, Г.Б. Поляк, Л.И. Пронина, Л.Г. Рагозина, О.В. Савранская, И.В. Стародубровская, Э. Слэк, С.Г. Ходасевич, Х. Циммерманн, А.В. Чернявский, А.Н. Швецов, Г.И. Юрьева и др. В работах этих авторов представлены методологические и методические подходы к укреплению ресурсной базы органов местного самоуправления, модели их взаимодействия с государственными структурами по вопросам предоставления государственных (муниципальных) услуг, рассматриваются финансовые и организационные аспекты муниципальной реформы, обосновывается важность фискальной автономии местных органов власти.

Отдельные вопросы совершенствования бюджетной политики и бюджетного процесса на основе результативного бюджетирования, включая территориальный уровень управления общественными финансами, обсуждаются в трудах М.П. Афанасьева, П. Брука, Ю.М. Воронина, В.С. Ефимовой, В.В. Климанова, А.М. Лаврова, А.В. Осташкова, М.П. Придачука, М.В. Романовского, И.В. Стародубровской, А.В. Улюкаева и др.

Характер проблем формирования территориальных бюджетов и необходимость модернизации управления общественными финансами обусловливает значительный интерес научного сообщества к механизмам развития взаимоотношений бюджетов разных уровней, о чем также свидетельствуют материалы научно-практических конференций, семинаров и круглых столов.

Однако, важнейшие вопросы специфики функционирования органов власти по предоставлению государственных (муниципальных) услуг и ее влияния на механизмы их финансового обеспечения, формирования эффективных схем регулирования бюджетных и межбюджетных взаимосвязей с целью развития потенциала территориальных бюджетов, систематизации противоречий бюджетной системы, которые обусловлены как собственно бюджетной децентрализацией, так и особенностями национальных подходов в ее осуществлении, и которые обостряются в условиях финансовой и экономической нестабильности, – эти вопросы вызывают необходимость их глубокой и всесторонней теоретической проработки.

Требует нового научного осмысления экономическое обоснование функционирования общественных финансов и система управления ими, которое в свете реалий развития современных бюджетных систем и бюджетного процесса должно учитывать стратегические ориентиры в реализации бюджетной децентрализации, совокупность факторов, определяющих возможности саморазвития территориальных административных образований, обоснованность инструментария межбюджетного регулирования, формирующего характер бюджетной политики на региональном и муниципальном уровне.

Отсюда вытекает рабочая гипотеза исследования, которая заключается в предположении, что теоретико-методологическое обоснование бюджетной децентрализации как содержательной составляющей построения многоуровневой бюджетной системы, формирует научную базу для разработки механизмов регулирования, координации и взаимодействия органов публичной власти в управлении бюджетными ресурсами с целью самообеспечения и саморазвития территорий с учетом сложившегося социально-экономического положения субъектов федерации и муниципальных образований.

В диссертационном исследовании предпринята попытка осуществить комплексный подход к решению проблем развития бюджетной децентрализации, а также выработать практические рекомендации по модернизации системы управления общественными финансами с целью сбалансированного функционирования государственного (муниципального) сектора, повышения качества управления региональными и муниципальными бюджетами.

Актуальность и недостаточная разработанность указанных вопросов определили выбор темы исследования. Она отражает один из важнейших аспектов научных исследований Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Цель диссертационной работы состоит в теоретико-методологическом обосновании концепции бюджетной децентрализации, ориентированной на укрепление самостоятельности органов власти субъектов федерации и муниципальных образований в бюджетной сфере, повышение качества управления территориальными финансами.

Постановка данной цели обусловила необходимость решения следующих задач теоретического и прикладного характера:

определить содержание и роль бюджетной децентрализации в системе экономических, организационных и финансовых отношений, ее влияние на развитие бюджетной системы государства и управление бюджетными ресурсами;

раскрыть теоретические основы типологии моделей бюджетной децентрализации, концептуальные позиции по их структурированию, развитию механизмов и направлений реализации;

конкретизировать методологические принципы управления территориальными финансами в условиях бюджетной децентрализации;

выделить общие тенденции бюджетной децентрализации и специфику деятельности органов власти субнационального уровня в бюджетных системах федеративного и унитарного устройства;

выявить системные противоречия бюджетной децентрализации в Российской Федерации;

дать оценку особенностям развития института самостоятельности региональных и муниципальных бюджетов, трансформации финансовых основ местного самоуправления в России;

обосновать перспективные направления роста доходов территориальных бюджетов и меры по обеспечению эффективности их расходов в современных условиях;

разработать модель инвестиционной финансовой поддержки муниципальных образований;

сформулировать методологические и методические положения по разработке антикризисного бюджета субъекта РФ и муниципального образования;

оценить действующую систему мониторинга качества управления муниципальными финансами и разработать предложения по ее совершенствованию.

Объектом исследования является региональные и местные бюджеты, взаимодействие государственных и муниципальных органов власти по их формированию в децентрализованных бюджетных системах.

Предметом исследования является финансово-экономические отношения, возникающие между органами государственной и муниципальной власти в процессе бюджетной децентрализации на современном этапе модернизации бюджетной системы России.

Область исследования диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальностям 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, и 08.00.01 – экономическая теория.

По специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит: п. 2.2 «Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков», п. 2.3 «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике», п. 2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования».

По специальности 08.00.01 – экономическая теория: п. 1.1 «Политическая экономия», п. 4.4 «Принципы и методы экономико-теоретических исследований».

Теоретическую базу диссертации составили положения теории общественного сектора, неоинституциональной экономики, государственного и муниципального управления, труды отечественных и зарубежных экономистов в области бюджетного федерализма, государственных и муниципальных финансов, разработки специалистов по различным направлениям организации отношений между органами публичной власти в многоуровневых бюджетных системах, развитию бюджетной политики и реформированию бюджетного процесса.

В качестве методологической основы исследования использовались общенаучные принципы системного и диалектического подходов, методы структурно-функционального анализа, формализации и обобщения логических зависимостей, сравнения, аналогии, экстраполяции тенденций, экспертных оценок.

Информационной базой для теоретических обобщений и выводов послужили официальные материалы Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства регионального развития РФ, Федеральной службы государственной статистики; нормативные правовые документы представительных и исполнительных органов власти федерального, регионального и муниципального уровня; обзорные, аналитические и справочные данные, результаты исследований отечественных и зарубежных экономистов по вопросам бюджетной децентрализации, развитию местных бюджетов, совершенствованию межбюджетных отношений, опубликованные в специальной периодической печати и сети Интернет.

Основные научные результаты, полученные лично соискателем, и их научная новизна заключаются в комплексном теоретико-методологическом обосновании бюджетной децентрализации, формирующей более эффективную систему регулирования межбюджетных отношений, обеспечивающей ответственное управление бюджетными ресурсами на региональном и муниципальном уровнях, повышающей устойчивость бюджетного процесса в России. В ней раскрыты научные проблемы формирования региональных и местных бюджетов, территориального управления финансовыми ресурсами в децентрализованных бюджетных системах, обоснованы направления реализации потенциала бюджетной децентрализации; предложено решение как фундаментальных теоретических, так и практических задач развития бюджетной децентрализации с целью повышения социально-экономической устойчивости и стимулирования территорий к саморазвитию.

Основные научные результаты исследования, полученные лично соискателем, и их научная новизнав области специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит состоят в следующем:

1. Обоснована бюджетная децентрализация как балансирующая и динамичная система, трансформирующая бюджетные и межбюджетные взаимосвязи; направления её развития, обусловленные ростом значимости местного самоуправления и муниципальных бюджетов в предоставлении локальных общественных благ, определяемых для каждой страны конкретной исторической ситуацией и институциональными особенностями функционирования органов публичной власти, их полномочиями и ответственностью в бюджетно-налоговой сфере (пункт 2.3 Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

2. Введена в научный оборот расширенная типология моделей бюджетной децентрализации по характеру взаимодействия центральных, региональных и муниципальных органов публичной власти в бюджетной сфере. Выделены типы моделей бюджетной децентрализации (формальные, административные и комбинированные); раскрыты их характерные признаки в реализации элементов моделей, масштабах процессов, формирующих архитектуру бюджетной децентрализации, наличии преимуществ и недостатков. Установлено, что значимость модели бюджетной децентрализации определяется достижением равновесия между централизацией и децентрализацией, распределением полномочий и ответственности в управлении финансовыми ресурсами в условиях специфики развития национальных бюджетных систем (пункт 2.2 Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

3. Аргументировано, что важнейшим элементом бюджетной децентрализации являются регулятивные механизмы, целевые установки которых варьируются от недопущения снижения достигнутого уровня управления общественными финансами до стимулирования повышения эффективности бюджетной политики на региональном и муниципальном уровне. Определен методологический подход к их разработке, сочетающий базовые принципы обоснованности и комплементарности (совместимости и взаимосвязанности) с принципом спецификации, который предусматривает формирование дополнительного компенсационного инструментария для сохранения стабильности системы управления территориальными финансами при изменении социально-экономических условий (пункт 2.2 Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

4. Обосновано, что соотношение между системой бюджетных ограничений и бюджетной самостоятельностью территориальных органов власти определяет диапазон границ конкретной национальной модели бюджетной децентрализации; формальные бюджетные ограничения призваны обеспечить исходный уровень качества управления территориальными финансами для поддержания общей стабильности бюджетной системы; дополнительные и жесткие бюджетные ограничения должны учитывать критерии эффективного управления региональными и муниципальными финансами. При этом бюджетная децентрализация ориентирует на повышение качества управления общественными финансами, способствует реализации программ предоставления общественных услуг с учетом территориальной специфики, стимулирует развитие инициативы региональных и муниципальных властей в общественном секторе, формируют механизмы ответственности за проводимую бюджетную политику (пункт 2.3 Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

5. Определены методологические позиции по разработке антикризисного бюджета субъекта федерации и муниципального образования, исходя из относительной обособленности территориальных бюджетов в децентрализованных бюджетных системах. Обосновано, что необходимость антикризисного бюджета возникает в результате как низкой эффективности управления региональными (муниципальными) финансами, так и цикличности экономического развития, вследствие усиления факторов, действующих в кризисный период. В рамках модели антикризисного бюджета предлагается система мер по управлению рисками непредвиденных потерь, повышению эффективности и усилению ответственности в политике управления государственным (муниципальным) имуществом и бюджетными расходами с использованием инструментария их корректировки и методов результативного бюджетирования на основе строгой приоритезации расходов (пункт 2.5 Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

6. Разработана модель и алгоритм инвестиционной финансовой поддержки муниципальных образований через софинансирование, которые ориентированы на оптимизацию бюджетных инвестиций, повышение эффективности бюджетных расходов, сочетание стимулирующих и выравнивающих эффектов в системе межбюджетных трансфертов. Предлагаемое методическое обеспечение инвестиционного софинансирования муниципальных образований направлено не только на развитие социальной и инженерной инфраструктуры территорий, но и на стимулирование местных органов к активной инициативной позиции посредством составления собственных проектов развития, внедрения среднесрочного и программно-целевого бюджетного планирования, формирования системы ответственности за выбор потенциального объекта (программы) софинансирования (пункт 2.3 Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

7. Предложена модель мониторинга и оценки качества управления муниципальными ресурсами, включающая индикаторы и алгоритм выработки оценочных результатов по двум взаимосвязанным подсистемам сбора информации: оперативной – оценка финансового состояния муниципалитетов и качества управления муниципальными финансами, и резюмирующей – оценка обобщающих характеристик деятельности местной администрации по управлению финансами и влиянию этой деятельности на социально-экономическое состояние муниципалитета. Результаты данного мониторинга и оценки призваны повысить качество взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления, способствовать формированию системы превентивных мер в условиях кризисных ситуаций, выявлять тенденции в качестве работы местных органов власти по управлению бюджетными средствами, изменения финансовых условий развития территорий с последующим их учетом при распределении финансовой помощи, в подготовке программ социально-экономического развития и инвестиционных проектов, предоставления государственных гарантий по обязательствам муниципального образования и т.д. (пункт 2.5 Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

Наиболее значимые научные результаты, полученные лично соискателем, и их научная новизна в области специальности 08.00.01 – экономическая теория состоят в следующем:

8. Уточнен категориальный аппарат методологии исследования бюджетной децентрализации, позволяющий рассматривать её в общетеоретическом аспекте и во взаимосвязи с состоянием национальной экономики, бюджетной системы, межбюджетного регулирования. Предложено авторское определение содержания понятий «бюджетная децентрализация», «модель бюджетной децентрализации», «регулятивные механизмы бюджетной децентрализации», «антикризисный бюджет субъекта федерации и муниципального образования» (пункт 4.4 Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

9. Раскрыт характер влияния бюджетной децентрализации на развитие системы управления региональными и местными бюджетами, выражающийся в формировании новых тенденций управленческих процессов на основе результативного бюджетирования и повышения финансовой гибкости организаций, функционирующих в государственном (муниципальном) секторе. Конкретизированы методологические принципы управления общественными финансами в условиях бюджетной децентрализации и выделены критерии эффективности управления территориальными финансами (пункт 1.1 Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

10. Выявлены системные противоречия бюджетной децентрализации в России по ряду направлений: в межбюджетных отношениях, в формировании финансовых основ местного самоуправления, в управлении бюджетным процессом на территориальном уровне. Аргументирован вывод, что в России, несмотря на реформирование данных сфер, остается существенной проблема несоответствия формально обозначенных приоритетов бюджетной децентрализации и реальной практики её реализации, и доказана необходимость использования в таких условиях дополнительных административных ресурсов и механизмов для поддержания сложившегося соотношения «зон ответственности» в управлении бюджетными ресурсами (пункт 1.1 Паспорта специальностей ВАК Минобрнауки РФ).

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретические и методологические положения, обоснованные в диссертации, дополняют и развивают экономическую теорию общественных финансов, инструментарий их функционирования в условиях бюджетной децентрализации. Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что предлагаемая система обобщенного объяснения бюджетной децентрализации и её частных проявлений на основе оптимизации процессов централизации и децентрализации в управлении бюджетными ресурсами позволяет обосновать перспективные направления и эффективные механизмы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в многоуровневых бюджетных системах, способствующие развитию общественного сектора экономики. Полученные теоретические результаты расширяют возможности проведения научных исследований по проблемам развития бюджетной системы в целом, ее регионального и муниципального уровней в направлении совершенствования бюджетной политики, межбюджетных отношений и управления бюджетным процессом.

Методологическая значимость исследования состоит в том, что подходы, принципы и методики, изложенные в работе, ориентированы на реализацию потенциала бюджетной децентрализации с учетом национальной специфики функционирования местного самоуправления, повышение качества управления общественными финансами на региональном и муниципальном уровнях, развитие институционального обеспечения данного процесса, совершенствование финансовых взаимосвязей в условиях бюджетной децентрализации в целях социально-экономического развития страны и её территорий.

Практическая значимость исследования состоит в том, что сформированный аналитический и методический аппарат может быть использован для повышения эффективности общественного сектора страны, работы органов государственной власти и местного самоуправления в бюджетной сфере, совершенствования инструментария межбюджетного регулирования.

Материалы работы могут найти практическое применение в учебном процессе при изучении дисциплин «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетный процесс в Российской Федерации», «Экономика и финансы общественного сектора», «Экономическая теория государственных (муниципальных) финансов»; программах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих; научно-исследовательской работе по различным аспектам бюджетной децентрализации.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования докладывались и получили одобрение на научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах в период с 2006 по 2009 годы, в том числе: на международном форуме «Муниципальное развитие: европейский опыт и российская практика» (Калуга, 2007); второй, третьей и четвертой научно-практических конференциях «Современная экономическая теория и реформирование экономики России» (РУДН, 2006, 2007, 2008); круглых столах «Совершенствование финансового механизма формирования инновационной экономики в России» (РАГС, 2008), «Современные проблемы управления государственными и муниципальными финансами» (ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве РФ», 2009), «Эффективность использования бюджетных средств, выделяемых на государственное управление: региональный аспект» (Счетная палата РФ, 2009), «Денежно-кредитная и финансовая политика государства в условиях преодоления кризиса» (РАГС, 2009).

Теоретические и методологические положения диссертационного исследования используются при проведении учебных занятий по дисциплинам специальности «Государственные и муниципальные финансы», курсов повышения квалификации и переподготовки специалистов и руководителей различных ведомств, исполнительных органов власти субъектов России, руководителей и специалистов органов государственного и муниципального управления.

Основные положения диссертации опубликованы 24 работах общим объемом свыше 50 п.л., в т.ч. в монографиях: Бюджетная децентрализация: теория, методология и опыт реализации в Российской Федерации. – М.: Наука, 2009. (15 п.л.); Местные бюджеты в условиях реализации муниципальной реформы. – М.: Изд-во РАГС, 2008. (7,8 п.л.); Межбюджетные отношения в Российской Федерации: тенденции, проблемы и направления развития. – М.: Экономика, 2007. (7,7 п.л.); Ларина С.Е., Макаренко А.А. Бюджетное планирование как фактор повышения финансовой устойчивости муниципального образования. – М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2006. (13,5 п.л.) и 8 статьях в ведущих рецензируемых журналах ВАК.

Структура диссертации определяется общей концепцией, целью, задачами, логикой исследования и состоит из введения, 3 разделов, 14 глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений. Содержание диссертационной работы раскрывается в следующей последовательности:

Введение

Раздел I. Теория и методология бюджетной децентрализации

## Влияние бюджетной децентрализации па управление территориальными финансами: методологические основы

Структурная концепция предусматривает государственное финансирование территорий, с точки зрения решения целевых проблем промышленности и социальных отраслей, развития инфраструктуры, стимулирования инвестиций на конкретной территории. В данном случае в основе финансовой помощи лежат не территориальные различия в доходах, а особенности их экономического развития и стимулирование саморазвития территорий, в том числе на основе предпринимательских, инновационных и интеграционных факторов. Структурная концепция финансовой помоши предполагает использование долевого финансирования проектируемых объектов, бюджетного финансирования передовых направлений научно-технического прогресса и т.д.

Сравнение дает возможность сформулировать следующее положение: перераспределительная модель финансовой помоши направлена на развитие территорий в целом посредством улучшения их финансового ресурсного обеспечения, а структурная - предполагает финансирование конкретных промышленных объектов, строек, инвестиционных проектов, находящихся в том или ином регионе . Таким образом, межбюджетные отношения обусловлены действием двух главных факторов: во-первых, как часть распределительных отношений, они порождены неравномерностью размещения доходных источников и потребителей в финансовых ресурсах по территории страны, и, во-вторых, их наличие связано с функционированием органов власти разного уровня, обеспечивающих интересы граждан в предоставлении различных по характеру общественных благ. Межбюджетное перераспределение в моделях бюджетной децентрализации, осуществляемое посредством финансовой помощи нижестоящим бюджетам, требует определенности ее видов и форм межбюджетных трансфертов. При этом сведение финансовой помощи исключительно к формам межбюджетных трансфертов упрощает конструкцию и формализацию процедур предоставления финансовой помощи, но не позволяет достоверно оценить масштабы финансовой поддержки нижестоящих бюджетов и, следовательно, оптимальность разграничения функций по предоставлению общественных благ (бюджетных услуг) по уровням власти, т.е. оптимальность выбранной модели бюджетной децентрализации. На наш взгляд, целесообразно выделять три іруїшьі средств, распределяемых через финансовую помощь: нецелевые средства, целевые (обусловленные) платежи и возмездные перечисления. Первая группа формируется за счет денежных средств, предоставляемых на безвозмездной и безвозвратной основе. К ним могут относиться как межбюджетные трансферты, имеющие нецелевой характер, так и финансовая помощь в форме регулирующих налоговых и неналоговых доходов. Межбюджетные трансферты нецелевого характера могут быть фиксированными1 или зависимыми от выполнения определенных условий . Финансовая помощь в форме регулирующих налоговых и неналоговых доходов представляет собой дополнительные средства пополнения доходов территориальных бюджетов сверх собственных и закрепленных налоговых или неналоговых источников. Вторая группа финансовой помощи - целевые платежи зараисс обусловленных расходов. Они направлены на возмещение расходов из территориальных бюджетов в результате реализации на соответствующей террито осударственной политики в целом либо отдельных государственных полномочий, делегированных на региональный или местный уровень. Целевая (обусловленная) финансовая помощь может предоставляться в формеВ Российской Федерации это, например, дотации на сбалансированность и дотации на поощрение достижения наилучших показателей деятельности территорналышх (региональных или местных) органов власти. межбюджет пых трансфертов (блочных и долевых)1, прямых компенсационных платежей или особых форм целевых грантов2. Третья группа объединяет финансовую помощь, характерной чертой которой является возвратность, независимо от условий ее предоставления1. Таким образом, данный подход к финансовой помощи, предусматривающий различные формы ее предоставления, выделяет межбюджетные трансферты, но не отождествляет их с категорией «финансовая помощь». Последняя, на наш взгляд, это совокупность финансовых потоков, которые сглаживают вертикальный и горизонтальный дисбаланс бюджетной системы и территориального развития. Среди этой совокупности финансовых потоков присутствует движение устойчивых передаточных платежей общего свойства, т.е. распределяемых на основе четко обозначенных принципов н устойчивых процедур для всех административно-территориальных образований. Такие передаточные платежи, на наш взгляд, следует называть меж-бюджстрыми трансфертами. Другие формы финансовой помощи моїуг иметь прямой. Косвенный или компенсационный характер, но их отличает специфичное и избирательность предоставления, определяемая национальными особенностями межбюджетного регулирования, и они формируют более или менее регулярные финансовые потоки. Общая схема групп и форм финансовой помощи представлена на рис. 3.

Современные представления о тенденциях развития межбюджетных отношений, логика и практический опыт бюджетной децентрализации определяют также основания, предопределяющие необходимость упорядочения требований, предъявляемых к качеству управления территориальными финансами. Иными словами, важна не только степень децентрализации, взаимоотношения между уровнями власти в процессе бюджетной децентрализации, но и требования, предъявляемые к качеству управления территориальными финансами.

## Общее и особенное в развитии бюджетной децентрализации

Например, согласно «гипотезе Левиафана» , динамика общего размера государственного сектора должна находиться в обратной зависимости от степени бюджетной децентрализации: децентрализация усиливает конкуренцию между муниципалитетами, что в конечном итоге должно привести к сокращению государственного сектора. Эмпирические исследования по проверке данной гипотезы были неоднозначны , поэтому данная идея так и осталась гипотезой. Более того, в современных условиях наблюдается рост государствен нога сектора в экономиках развитых стран, что проявляется и в увеличении совокупных государственных расходов, и в повышении роли государственного предпринимательства, и в усилении социальной функции государственных финансов. Так, динамика государственных расходов в наиболее развитых странах показывает их неуклонный рост (табл. 6), в то время, как в России доля государственных доходов в ВВП к 2005 г. составляла лишь 14,1%3.

В развитых странах государство участвует в производстве различных отраслей экономики: в Германии и Великобритании, например, его доля в создании некоторых общественных благ (железнодорожный транспорт, почтовая и телефонная связь) составляет 75-100 %, вс Франции, Австрии и Испании, к этому списку добавляется газоснабжение 1. Что касается социальных расходов, то в развитых странах они растут более высокими темпами, чем рыс строятся на эмпирическом анализе национальных моделей децентрализации. Их особенностью является введение в экономический анализ бюджетной децентрализации более сложных факторов: политической самостоятельности местных органов власти, участия населения в принятии управленческих решений, уровня социального развития, качество управления экономическими процессами и другие параметры.

Основной вывод, который можно сделать по итогам данной аналитики состоит в следующем: необходимо формирование определенной системы критериев, позволяющей сопоставлять различные институциональные условия, а также учитывать национальные особенности процессов децентрализации. Решающими факторами являются исходные макроэкономические параметры, причины «запуска» процессов децентрализации, выбор модели бюджетной децентрализации, институциональные условия, в которых она реализуется, уровень демократизации общества.

Во многих развивающихся странах (Индии, Филиппинах, Колумбии, Аргентине, Бразилии и др.) неэффективность центрального правительства в обеспечении необходимого уровня государственных услуг при значительных бюджетных дефицитах и макроэкономической нестабильности вызвали необходимость децентрализации функций государства. Но местные органы власти оказались неспособны адекватно решать задачи, переданные на их уровень, что было вызвано различными причинами (в основном отсутствием необходимых институциональных условий), и в целом привело к дискредитации децентрализованного государственного управления . Более внимательный анализ проблем децентрализации в оказании общественных услуг показывает, что, например, в Аргентине н Бразилии причинами явились макроэкономические проблемы, связанные с общей нестабильной социально-экономической ситуацией, инфляционными процессами, практикой передачи полномочий без доходных источ и неэффективным контролем за долговыми обязательствами на всех уровнях бюджетной системы .

В Центральной и Восточной Европе в странах с транзитивной экономикой процесс бюджетной децентрализации также имеет множество проблем и противоречий. Основной задачей в этих государствах является возобновление экономического роста при обязательном сохранении всей системы социальных гарантий в предоставлении общественных благ. Имеющаяся информация позволяет сделать вывод, что проведение бюджетной децентрализации в бывших социалистических странах ознаменовалось определенным прогрессом, но степень достигнутой децентрализации существенно варьирует в зависимости от уровня развития национальных систем, справедливости перераспределения финансовых ресурсов, качества диалога между центральным правительством и субнациональными органами власти, от прочности политического, экономического и финансового положении самих территориальных образований. В частности, более заметные успехи были зафиксированы в странах (Венгрии, Польше, Чехии и странах Балтии)2, где последовательно Я эффективно решались вопросы обеспечения реальной независимости формирования доходной части территориальных бюджетов.

Прогрессивность децентрализации демонстрируют примеры федеративных государств с высокой степенью бюджетной децентрализации и стабильными макроэкономическими показателями (Германия, Австрия, США, Канада). По оценке экспертов , они вес более приближаются к оптимальному уровню сбалансированности отношений «централизация - децентрализация». Факторы таких достижений лежат, прежде всего, в плоскости политически корректных, социально и экономически оправданных правил и механизмов согласованного распределения полномочий и ресурсов по уровням госуда ственно-территориального управления. Что касается изменений в концептуальных подходах к бюджетно-налоговой политике, то исследовательский вопрос состоит в том, какие аспекты финансово-бюджетной политики могут быть эффективны в условиях децентрализации. Существует позиция, согласно которой централизация денежно- кредит ной и бюджетной политики является обоснованной: использование националь ной валюты требует проведения централизованной денежно-кредитной поли тики, а поскольку денежно-кредитная и бюджетная политика тесно взаимосвя заны, аргументы в пользу централизованной денежно-кредитной политики в равной степени доказывают необходимость централизации бюджетной поли тики . Основными аргументами здесь являются утверждения, во-первых, о том, что долговые обязательства органов власти местного уровня могут помешать проведению денежно-кредитной политики и снизить возможности реализации целей общенациональной политики финансовой стабилизации. И, во-вторых, что органы местного самоуправления недостаточно приспособлены для проведения эффективной бюджетной политики.

## Трансформация финансовых основ местного самоуправления в России

В дальнейшем, в результате централизации бюджетной системы СССР, вопросы финансовой основы местного самоуправления потеряли свою актуальності) и практически до начала 90-х годов XX века в отечественной научной литературе не рассматривались. Вместе с тем, необходимо уточнить, что в немногочисленных работах советского периода, посвященных местным финансам, особое внимание уделялось вопросам организации расходования средств местных бюджетов на финансирование местных нужд с учетом нсоб-ходимосги решения общегосударственных задач, вопросам финансового взаимодействия предприятий различного подчинения (союзного, республиканского и местного) с местными советами народных депутатов1.

В начале 90-х годов XX века и до настоящего времени интерес к финансовым аспектам местного самоуправления вновь повысился. Основной круг вопросов, который вызывает исследовательский и практический интерес специалистов, - это вопросы формирования доходов местных бюджетов и межбюджетные отношения в части, затрагивающей местные бюджеты. Кроме того, есть ряд комплексных работ, связанных с финансовой основой местного самоуправления. К ним следует отнести, например, рабсты Л.Л. ИгониноЙ «Муниципальные финансы»7, В.Г. Панскова «Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации» , НЛ. Пешина «Муниципальная финансовая система Российской Федерации»4, Г.Б. Поляка «Территориальные финансы»5, А.Н. Швецова «Экономические ресурсы муниципального развития; финансы, имущество, земля»6 и др. нился и подход к развитию муниципальных финансов: на протяжении многиз лет идет поиск оптимальных условий формирование доходов и расходов местных бюджетов, формируются новые бюджетные процедуры. В целом, процесс реформирования муниципальных финансов прошел несколько этапов1.

Первый этап (1990-1994 гг.) - юридическое закрепление основ самостоя-тельностя местного самоуправления и местных бюджетов в Российской Федерации2. Существование местного уровня самоуправления, не входящего в систему органов государственной власти, было зафиксировано в высшем законодательном акте страны - Конституции РФ.3 Её 132 сгатъя закрепляет самостоятельность органов местного самоуправления в управлении собственностью, в формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов и сборов. Важной является и конституционная норма, согласно которой при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обязательна передача необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств . В этот же период (1994 г.) введена система «расщепления» федеральных налогов вместо дифференцированных ставок, закладываются основы унифицированной системы межбюджетных отношений (по крайней мерс, но внешним признакам). Эти решения дали толчок к изменению системы формирования доходов субъектов Федерации, но грактически не коснулись муниципальных образований.

В ходе второго этапа реформ (1995-1998 гг.) были приняты важные для муниципального сооощества законы. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»5 определял экономические и финансовые основы местного самоуправления, ввел принцип компенсации дополнительных расходов, вОЗНИкающи зультате решении, принятых государственной властью, однако законодательные нормы не предусматривали механизмов такой компенсации. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»1 определял источники формирования и направления использовании финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях, ззаимоотношення органов местного самоуправления с финансовыми институтами и т.д. Вместе с тем, положения, регулирующие вопросы передачи расходных полномочий местным органам власти, носили декларативный характер, введенный Законом № 154-ФЗ перечень полномочий местных органов власти, относился к предметам совместного ведения, что на практике сводилось к обеспечению деятельности бюджетных учреждений, а не к предметам ведения местного самоуправления. В целом, закон не данал четкого разграничения расходных полномочий местных бюджетов и бюджетов других уровней бюджетной системы. Такое размывание ответственности делало практически невозможной количественную оценку расходных потребностей муниципальных бюджетов. Одновременно с федерального уровня на муниципальный масштабно передавались «нефинансируемые мандаты»", что привело к серьезному дисбалансу в доходах и расходах местных бюджетов, финансовой необязательности нести предписанные федеральными законами расходы.

На данном этапе реформ была ратифицирована (в 1998 г.) Европейская хартия местного самоуправления, принятая в рамках Совета Европы в 1985 г. и подписанная Российской Федерацией в 1996 г. Этим решением Россия подтвердила обязанность применения норм, гарантирующих политическую, адми нистративную и финансовую независимость местных властей, право органов местного самоуправления на получение и свободное распоряжение собственными финансовыми средствами, достаточными для реализации своих функций и соразмерными возложенными на них полномочиями.

Третий этап реформ (1999-2002 гг.) связан г началом действия Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации. Эти документы имели большое значение для экономики в целом, но концепция создания относительно независимой финансовой системы на местном уровне в них не закладывалась. Стали очевидны противоречия бюджетного законодательства и законодательства о местном самоуправлении. Для этого периода реформ муниципальных финансов характерна тенденция к централизации налоговых доходов на федеральном уровне и децентрализация расходных полномочий. Собственные доходы муниципалитетов сокращались, росла зависимость местных бюджетов от региональных трансфертов. Федеральные власти продолжали принимать решения, резко меняющие расходные обязательства муниципалитетов. Как и раньше, это приводило к низкой управляемости муниципальными финансами.

Период 2003-2006 гг. можно охарактеризовать как этап законодательного оформления концептуальных основ новой реформы муниципальных финансов (четвертый этап). Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепила новую структуру муниципальных образований и вопросы местного значения в зависимости от типа муниципального образования, единую схему организации органов местного самоуправления.

## Модель инвестиционной финансовой поддержки муниципальных образований

В современных условиях муниципалитетам гарантированы два основных источника дохода - местные налоги и отчисления от федеральных налогов и сборов. Количество местных налогов ограничено налогом на имущество физических лиц и земельным налогом, причем оба закреплены за поселенческим уровнем.

Самостоятельность муниципальных образований при установлении местных налогов существенно ограничена - на федеральном уровне установлены пределы изменения налоговых ставок и широкий перечень налоговых льгот. Кроме того, методы оценки налоговой базы по данным налогам страдают существенными недостатками, корректировать которые на местном уровне не представляется возможным. IЬ уровне муниципальных районов возможно регулирование некоторых параметров налога на вмененный доход - специального налогового режима, установленного для малого бизнеса, однако это не может существенно повлиять на величину получаемых доходов.

В Бюджетном кодексе РФ также предусмотрены нормы, регулирующие установление нормативов отчислений в местные бюджеты органами государственной власти субъектов федерации. Полномочия по установлению нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов, поступающих в бюджеты субъекта России, в местные бюджеты передаются региональным органам власти (отказавшись от действовавшей ранее практики установления указанных нормативов федеральными законами). При атом бюджетные полномочия местных органов власти муниципальных районов предусматривают установление нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района. случае передачи налоговых дохохюв, подлежащих зачислению в бюджет субъекта страны, в местные бюджеты, соответствующие нормативы (сверх уровня, установленного Бюджетным кодексом РФ) должны быть стабильными и едиными для всех муниципальных образований соответствующего субьекта федерации.

Дифференциация указанных нормативов допускается лишь в отношении налога на доходы физических лиц в рамках формализованных схем выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образовании, получившего название механизм трансферозамещения. Данный механизм предусматривает, что субъекты РФ передают местным бюджетам но единым и (или) дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений в местные бюджеты от налога па доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного регионального бюджета от указанного налога, но как замена расчетной дотации1. При использовании такого подхода региональные органы власти могут, во-первых, разделить налоговые ДОХОДЫ между бюджетами муниципальных районов и бюджетами поселений с учетом объективных территориальных различий в соотношении расходных обязательств местных бюджетов разнкх типов (уровней) и, во-вторых, спределить оптимальную для каждой территории степень выравнивания различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет сочетания единых и дифференцированных (по формуле) нормативов отчислений от НДФЛ, в том числе — перераспределить значительную часть поступлений по месту жительства іраждан.

Такая модель распределения и регулирования налоговых доходов местных бюджетов призвана способствовать повышению их предсказуемости и стабильности, а также сыграет стимулирующую роль в процессе экономического развития соответствующей территории и повышения эффекгнвности бюджетного менеджмента на муниципальном уровне. Идеологически эти механизмы ориентированы на развитие бюджетной децентрализации. Однако возникают проблемы нового свойства. условиях значительных различий в экономическом развитии муниципальных образований роль этих механизмов может быть существенна только для муниципалитетов с наиболее развитой налоговой базой. Как следствие, диспропорции только усиливаются: финансово обеспеченные муницпалитсты получат в этих условиях значительные дополнительные доход-, что ограничит возможности финансового выравнивания муниципальных образований с менее благоприятной ситуацией. При этом механизм отрицательного трансферта1 не способен существенно повлиять на решение данной проблемы, т.к. заведомо снижает стимулы к нарашиванию налоговой базы в наиболее финансово обеспеченных муниципальных образованиях. Таким образом, предлагаемая схема использования отрицательного трансферта, только усугубляет проблему нахождения оптимального сочетания финансовых механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности и стимулирования муниципального развития. Это подтверждаег и практика использования «отрицательного трансферта» в субъектах федерации. Только в 26 регионов за 2006-2008 гг. ввели его как метод межбюджетного регулирования."

Возникаег также вопрос о мотивации к росту бюджетных доходов в муниципальных образованиях - получателях финансовой помощи. Возможность ежеіидной замены финансовой помощи нормативами отчислений от НДФЛ, предусмотренная Бюджетным кодексом РФ, не решает данную проблему. Практика его использования в переходный период реализации муниципальной реформы показала возможность применения нестаїїдартньїх подходов механизма трансферозамещения. Расчеты по дотациям, дополнительным нормативам от НДФЛ и введение данного механизма определяются на региональном уровне, местные органы власти не имеют правовой основы повлиять на этот процесс. В тоже время региональные власти потенииально могут посредством трансферозамещения решать задачи экономии средств регионального бюджета, устанавливая необоснованные нормативы, которые ежегодно корректируются или меняются обратно на дотации.