Переверзев, Владимир Михайлович. Реформирование местного самоуправления в системе бюджетного федерализма в России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Переверзев Владимир Михайлович; [Место защиты: Акад. труда и соц. отношений].- Москва, 2011.- 195 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/2937

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Накануне глобального финансового кризиса в системе межбюджетных отношений России произошли кардинальные изменения, которые проявились в исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ с профицитом за период 2004-2007 гг. Это было обусловлено положительными макроэкономическими тенденциями в стране, благоприятными внешнеэкономическими условиями для экспорта российских товаров, а также устойчивым профицитом федерального бюджета, треть расходов которого приходилась на межбюджетные трансферты нижестоящим бюджетам. Такая централизация финансовых потоков на уровне федерального центра обусловлена структурными противоречиями многоуровневой бюджетной системы России, которые имеют в своей основе неадекватное распределение полномочий по расходам и доходных источников финансирования функций между органами власти различных уровней.

В условиях финансового кризиса 2008-2009 гг. такого рода бюджетное неравновесие проявилось в быстром наращивании дефицитов на всех уровнях бюджетной системы, что во многом и препятствовало успешной реализации усилий государства в борьбе с негативными явлениями в экономической и финансовой сферах.

Динамичное изменение внутренних и внешних социально-экономических условий в Российской Федерации не сопровождалось адекватным развитием основ бюджетной системы. Усложнение системы мер государственного воздействия на экономику, возрастание роли косвенных методов регулирования экономических процессов в стране в условиях усиления организационно-экономической и финансовой дифференциации регионов делают чрезвычайно важным исследование теоретических основ моделирования бюджетного федерализма и методологии развития межбюджетных отношений в современной России. Отсутствие глубоко разработанной теории федерализма существенно тормозит социально-экономические преобразования в субъектах РФ, усугубляет фискальные проблемы государства и дестабилизирует развитие национальной хозяйственной системы в краткосрочной и долгосрочной перспективах.

Практическая востребованность проблематики диссертационного исследования подтверждается многократными попытками исполнительной власти России разработать и реализовать эффективную концепцию организации межбюджетных отношений на региональном уровне в связи с реформой муниципальных финансов. Однако вплоть до настоящего времени все практические действия государства, направленные на разрешение сложных проблем становления и развития бюджетного федерализма в России, на разработку соответствующих механизмов укрепления финансовой базы бюджетов субъектов РФ, ощутимых результатов не дали. До сих пор обсуждаются вопросы, связанные с эффективностью принципов организации межбюджетных отношений; с конфликтностью экономических и финансовых интересов федеральных, региональных и местных органов власти; с противоречивостью взаимодействия государства, с одной стороны, физических и юридических лиц, с другой. Отсутствие эффективных способов решения этих задач делает проблематичным экономическое возрождение российских регионов, а, следовательно, и перспективы стабилизации социально-экономического развития страны.

Таким образом, в условиях глобального кризиса многократно возросла научная новизна и практическая значимость проблемы поиска эффективных механизмов реформирования местных бюджетов в РФ в контексте поиска адекватных источников финансирования их растущих расходов в условиях экономической нестабильности. Неэффективность распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и противоречивость интересов федеральных и субфедеральных органов власти в контексте сокращения доходной базы территориальных бюджетов и неэффективности механизма межбюджетных трансфертов из центра препятствуют восстановлению региональной экономики, а, следовательно, тормозят переход национального хозяйства из стадии депрессии в фазу устойчивого экономического роста.

Эти и другие обстоятельства обусловили как научную новизну, так и практическую значимость диссертационного исследования, посвященного проблемам реформирования местного самоуправления в системе бюджетного федерализма в современной России.

Степень научной разработанности темы. Теоретической и методологической основой диссертационного исследования послужили работы таких отечественных ученых и специалистов-практиков, как Д.А. Аллахвердян, А. Г. Зверев, И.Д. Мацуляк, Л.П. Павлова, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Б.И. Филимонов, Я.Б. Хесин, Н.А. Ширкевич.

В диссертации использовались труды по общим вопросам федеративных отношений и региональной политики таких авторов, как Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, И.А. Умнова, В.Н. Лексин, А.М. Лавров, П.Б. Пыренков, Л.В. Смирнягин, С.А. Шахрай, А.Н. Швецов и др.

Следует упомянуть работы А. Г. Игудина, В. Г. Панскова, С.П. Солянниковой и др., которые были исключительно полезны при рассмотрении принципов трансформации отечественной бюджетной системы, существовавшей в условиях централизованного планового хозяйства, в новую, формируемую на началах федерализма.

Публикации А. Г. Гранберга, И.М. Бусыгина, В. Г. Введенского, А.В. Истомина и др. использовались при сравнительном анализе принципов бюджетного федерализма в зарубежных странах: Германии, США, Канаде и др.

В диссертации анализировались научные разработки экспертов Всемирного банка по проблемам бюджетного федерализма и финансовой децентрализации: П. Бута, Д. Кларка, Р.У. Рефьюза, Ш. Мада, Р.В. Бола, Р. Р. Бэрда, Б. Ибэла, К. Валих, К. Вонга и др., а также совместные исследования отечественных и зарубежных ученых.

**Цель и задачи исследования. Целью** диссертационной работы является выявление закономерностей формирования системы сбалансированных бюджетов на субфедеральном уровне на разных стадиях макроэкономической динамики, механизм обеспечения которой имеет в своей основе оптимальное сочетание инструментов разграничения доходной базы расходных полномочий федерального центра и территориальных образований, эффективного использования потенциала межбюджетных трансфертов и реализации лучшей практики региональных и муниципальных заимствований, что предопределяет направление реформирования местного самоуправления в условиях посткризисной динамики.

В соответствии с целью исследования в диссертации поставлены следующие основные **задачи:**

- обобщить теоретические концепции экономических функций государства в качестве основы для выделения принципов оптимального разграничения расходных полномочий между государством и муниципальными органами власти в различных моделях бюджетного федерализма;

- осуществить количественный и качественный анализ особенностей закрепления бюджетных полномочий за органами власти муниципалитетов, выделить особенности организации системы управления территориальными финансами, связанные с финансовой асимметрией субфедеральных бюджетов, и обосновать методические основы реформирования механизма их сбалансированности;

- выделить особенности системы финансового обеспечения расходных обязательств органов власти на муниципальном уровне, типичные проблемы формирования доходной базы территориальных бюджетов в РФ, а также изменения ее структуры с целью выявления возможностей увеличения финансовых ресурсов муниципальных органов власти в условиях дефицита федерального бюджета и макроэкономической рецессии;

- разработать принципы формирования и реализации эффективного механизма обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов в условиях финансовой нестабильности с учетом антикризисных характеристик таких инструментов, как вертикальное и горизонтальное бюджетное выравнивание в контексте доходной составляющей, системы межбюджетных трансфертов из федерального центра и региональных бюджетов, а также потенциала муниципальных заимствований;

обосновать методы увеличения финансовой самостоятельности муниципальных органов власти в РФ путем повышения эффективности механизма обеспечения их сбалансированности как основы результативной контрциклической бюджетно-налоговой политики государства на местах;

предложить систему инструментов повышения устойчивости муниципальных бюджетов в контексте реформирования методов управления бюджетными доходами и расходами на уровне муниципалитетов, включая межбюджетные трансферты на субфедеральном уровне и модель ответственного управления долгом муниципальными органами власти в условиях финансовой нестабильности.

**Предметом исследования** является механизм обеспечения бюджетной сбалансированности на муниципальном уровне в условиях реформирования российской модели бюджетного федерализма в условиях финансовой нестабильности.

В качестве **объекта исследования** выступает система муниципальных бюджетов, структурные особенности которой в условиях финансового кризиса связаны с их вертикальной и горизонтальной несбалансированностью и специфическими механизмами ее устранения.

**Теоретической и методологической основой исследования** являются результаты фундаментальных и прикладных исследований отечественных и зарубежных ученых.

Теоретической основой исследования послужили труды современных российских и зарубежных ученых-экономистов и практиков в области региональной экономики, инвестиционных процессов, малого и среднего предпринимательства. В качестве исходной информации в диссертации использованы статистические данные Федерального агентства Российской Федерации по статистике, Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерство регионального развития РФ, зарубежных экономических изданий, "Journal of Financial Economics", "The Economist", "Financial Times", исследования Всемирного банка, Международного валютного фонда, Всемирного экономического форума. В процессе работы над диссертацией автором также использовались нормативно-правовые акты и программы Правительства Российской Федерации, касающиеся вопросов развития муниципальных образований, результаты социологических опросов в рамках Экспертного института Российского союза промышленников и предпринимателей, а также официальные документы Российской Федерации в целом и отдельных ее регионов, в частности.

Работа выполнена в соответствии с пунктами 2.11. Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков; 2.17. Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике; 2.18. Механизмы распределения бюджетных средств научной специальности ВАК РФ 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит».

При разработке и решении поставленных задач применялись общенаучные методы познания: системный подход, анализ и синтез, группировка, статистический, сравнительный, качественный и количественный анализ теоретического и практического материала, обобщения.

Выводы обосновывались статистическими данными по анализируемым показателям, для решения поставленных задач применялись стандартные математико-статистические методы, факторный и сравнительный анализ, метод аналитических группировок.

При рассмотрении сложившихся теоретических моделей управления малым предпринимательством в различных социально-экономических системах использовался историко-логический подход.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в разработке теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по формированию эффективной системы инструментов в качестве целостного механизма реформирования муниципальных бюджетов, который предполагает оптимизацию сочетания налоговых доходов и системы межбюджетных трансфертов для финансирования расходных обязательств местных органов власти, а также внедрение результативных форм и методов управления муниципальными заимствованиями в условиях бюджетного дефицита органов власти всех уровней.

Автором получены следующие конкретные результаты, обладающие **научной новизной:**

- обоснован авторский подход к определению категории «местный бюджет» как финансового инструмента формирования эффективного местного самоуправления, предназначенного для финансирования полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, с целью обеспечения жизнедеятельности населения и социально-экономического развития муниципального образования;

- предложена классификация периодов развития межбюджетных отношений в Российской Федерации в системной взаимосвязи со складывающимися федеративными отношениями, выявлены особенности финансово-бюджетных взаимоотношений различных уровней власти, что позволило сделать выводы об относительно недостаточной эффективности межбюджетных отношений в России;

- на основе исследования теоретических и практических положений о развитии финансовых основ местного самоуправления в процессе его реформирования выявлены причины, препятствующие повышению эффективности местного самоуправления при реализации модели бюджетного федерализма в России;

- обоснованы основные направления укрепления доходной базы местных бюджетов за счет перераспределения федеральных налогов, совершенствования механизма налогообложения в отношении местных налогов, в том числе при предоставлении плательщикам местных налогов налоговых льгот, а также повышения эффективности администрирования налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов;

- предложены способы совершенствования механизма повышения эффективности расходов местных бюджетов на основе осуществления бюджетных расходов в зависимости от результативности предоставления муниципальных услуг и эффективности расходования бюджетных средств при их предоставлении, оцененных на основании разработанных количественных показателей результатов предоставления муниципальных услуг и эффективности расходования бюджетных средств.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертации состоит в развитии теоретической базы в сфере межбюджетных отношений в Российской Федерации, разработке и обосновании автором предложений по оптимизации системы управления бюджетными доходами и расходами на муниципальном уровне.

Положения диссертационного исследования могут быть использованы при разработке нормативных правовых актов в сфере межбюджетных отношений.

Результаты исследования в сфере оценки результативности предоставления муниципальных услуг и эффективности расходования бюджетных средств при их предоставлении могут быть применены органами местного самоуправления в качестве теоретической и методической базы при разработке документов нормативно-правового характера в данной сфере, а также в их практической деятельности.

Сформулированные в диссертации положения и рекомендации могут служить основой дальнейших научных исследований, использоваться в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам: «Финансы», «Территориальные финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации».

**Апробация результатов исследования**. Основные положения диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях в высших учебных заведениях г. Москвы, а также были использованы при чтении курсов финансовых дисциплин в ОУП «Академия труда и социальных отношений».

Наиболее существенные результаты научного исследования использованы отдельными организациями, деятельность которых существенно зависит от особенностей функционирования региональных и муниципальных органов власти в условиях макроэкономической нестабильности.

**Публикации.** Основные положения диссертационной работы опубликованы в одной брошюре и 5 статьях общим объемом 5,1 печатных листа, три из которых – в изданиях из перечня, рекомендованного ВАК РФ.

**Структура диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, cписка использованных источников литературы, в котором более 130 наименований.

ГЛАВА 1**. Муниципальная реформа и межбюджетные отношения**

**в регионе**

1.1. Развитие теоретических основ межбюджетных

отношений

1.2. Механизм формирования системы внутрирегиональных

межбюджетных отношений в России

1.3. Принципы реализации муниципальной реформы

в российской модели бюджетного федерализма

ГЛАВА 2. **Особенности внутрирегиональных межбюджетных**

**отношений** **на примере Московской области**

2.1. Социально-экономическое положение Московской

области

2.2. Бюджетные доходы в регионе

2.3. Анализ сбалансированности бюджетов Московской области

в системе внутрирегиональных межбюджетных отношений

2.4. Механизм бюджетного выравнивания муниципальных

образований Московской области

ГЛАВА 3. **Основные направления совершенствования**

**межбюджетных отношений в России на региональном**

**уровне**

3.1. Сокращение асимметрии в российской модели

бюджетного федерализма

3.2. Обоснование достаточности и пределов финансовой

самостоятельности муниципальных образований