Мамаев Андрей Владимирович. Межбюджетные отношения и обеспечение сбалансированности местных бюджетов в условиях реформы местного самоуправления : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Мамаев Андрей Владимирович; [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т].- Волгоград, 2010.- 202 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/2668

**Содержание к диссертации**

Введение

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 12

1.1. Методологические основы формирования межбюджетных отношений, адекватных задачам реформы местного самоуправления 12

1.2. Развитие местного самоуправления на основе оптимизации межбюджетных финансовых потоков 32

2. МЕЖБЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ 58

2.1. Развитие методического обеспечения механизма межбюджетного регулирования в условиях реформы местного самоуправления (на примере Волгоградской области) 58

2.2. Анализ практики межбюджетного горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований 87

2.3. Оптимизация межбюджетных финансовых потоков в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов на основе концепции отрицательного трансферта 108

3. ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ

ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 130

3.1. Совершенствование механизма межбюджетного регулирования на основе применения методики отрицательного трансферта 130

3.2. Оценка эффективности методик межбюджетньгх трансфертов 148

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 163

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 172

ПРИЛОЖЕНИЯ 188

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Формирование местного самоуправления является одной из наиболее сложных задач муниципальной реформы, проводимой в Российской Федерации. Одной из наиболее значимых проблем, сдерживающих проведение муниципальной реформы, является слабость финансовой базы местного самоуправления. Объективно это связано с низким уровнем доходного потенциала большинства муниципальных образований и, как следствие, с проблемами регулирования межбюджетных отношений.

Анализ переходного этапа реформирования местного самоуправления, который в основном завершился к началу 2009 года, при многих его положительных результатах, выявил необходимость корректировки нормативной базы, лежащей в основе регулирования межбюджетных отношений регионального уровня. Важным направлением укрепления финансовой базы местного самоуправления является стимулирование муниципалитетов к более эффективному развитию собственной доходной базы, что обусловлено расширением полномочий местного самоуправления, в том числе за счет передачи на местный уровень ряда государственных полномочий. В связи с этим возникла необходимость выявления инструментов, обеспечивающих повышение финансовых возможностей местного самоуправления.

Следует отметить, что экономический кризис, начавшийся в период формального завершения организационно-правовых мероприятий реформы местного самоуправления, сместил внимание финансистов от проблем оптимизации межбюджетных отношений в сторону межбюджетного распределения в режиме выживания. Тем не менее, рассматривая кризис как крайне нежелательную паузу, необходимо продолжить исследование проблем оптимизации внутрирегиональных межбюджетных отношений с целью развития собственного финансового потенциала местных бюджетов.

Актуальность темы исследования и обозначенная необходимость повышения финансовой самостоятельности муниципалитетов обусловили необходимость развития методических основ и формирования нормативной базы межбюджетных отношений, адекватных государственной политике, направленной на развитие местного самоуправления.

**Степень разработанности темы исследования.**Проблемы финансов общественного сектора глубоко исследовались такими учеными, как: Д.А. Аллахвердян, В.Т. Болдырева, С.Д. Валентей, В.П. Горегляд, СЮ. Глазьев, А.К. Улюкаев, Л.И. Якобсон и другие.

Важные аспекты бюджетной системы в части трансформации механизмов формирования и распределения финансовых ресурсов рассмотрены в трудах Л.И. Абалкина, О.В. Врублевской, М.Г. Делягина, Л.А. Дробозиной, И.А. Ильина, A.M. Лаврова, В.Н. Лексина, СИ. Лушина, Мигарды Де Сильвы, Г.Б. Поляка, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, М.Л. Смирнова, В.Б. Христенко, М.Е. Чичелева, А.Н. Шевцова и других.

Проблемы формирования и построения межбюджетных отношений на субрегиональном уровне нашли свое отражение в работах С А. Агапцова, A.M. Бабича, Е.М. Бухвальда, Е.В. Бушмина, Т.В. Дорониной, А.В. Дорждеева, В.Г. Ермилова, Д.Ю. Завьялова, Т.Б. Ивановой, СА. Карчевской, Н.Н. Косиновой, А.В. Лукьяновой, Л.В. Перекрестовой, Л.И. Прониной, СП. Сазонова, А.Г. Силуанова, Е.А. Трухова и ряда других авторов.

Анализ работ указанных авторов раскрывает широкий спектр имеющихся теоретических и эмпирических разработок по проблемам местных финансов и межбюджетных отношений. Вместе с тем, реформа местного самоуправления указывает на необходимость последующих исследований внутрирегиональных межбюджетных отношений в целях повышения уровня финансовой самостоятельности местного самоуправления.

**Цель**диссертационного исследования состоит в разработке теоретико-методического инструментария регулирования межбюджетных отношений,

***\***

обеспечивающего рост финансовой самостоятельности местного самоуправления и формирование сбалансированных местных бюджетов на основе потенциала собственных доходных источников.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих задач:

выявить специфику формирования межбюджетных отношений на региональном уровне в условиях проводимой реформы местного самоуправления;

определить факторы, обеспечивающие повышение степени финансовой самостоятельности муниципальных образований, адекватные требованиям и условиям проведения реформы местного самоуправления;

обосновать методический подход к формированию межбюджетных отношений, расширяющих полномочия местного самоуправления по использованию потенциала собственных доходных источников;

разработать методику регионального межбюджетного регулирования на основе расширения сферы применения единого норматива отчислений от налоговых доходов и расчета отрицательного трансферта;

предложить схему межбюджетного горизонтального выравнивания и формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований за счет поступлений отрицательного трансферта;

оценить эффективность применения предложенной методики межбюджетного регулирования.

**Предметом исследования**являются экономические отношения, реализуемые в рамках межбюджетного распределения и перераспределения финансовых ресурсов региональной бюджетной системы.

**Объектом исследования**выступают фонды государственных и муниципальных финансов, формируемые, перераспределяемые и используемые посредством региональной бюджетной системы.

**Методологической базой исследования**послужил диалектический подход, позволивший раскрыть сущностное содержание межбюджетных

отношений на внутрирегиональном уровне в их взаимосвязях и взаимозависимостях. Диалектический подход реализован посредством применения таких общенаучных методов, как системный подход, моделирование процессов, экономико-статистический, структурный метод, а также метод сравнительного анализа.

**Теоретическую основу исследования**составили положения теории государственных и муниципальных финансов, труды отечественных и зарубежных ученых в области построения межбюджетных отношений, регионального развития, государственного регулирования экономики, формирования сбалансированности местных бюджетов.

**Информационно-эмпирической базой исследования**послужили статистические и аналитические данные Федеральной службы государственной статистики и ее территориального органа по Волгоградской области, методические, справочные и инструктивные материалы Министерства финансов Российской Федерации, Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области, аналитические данные, опубликованные в научной литературе и периодической печати, размещенные в сети Интернет.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на**защиту:

1. Специфика сложившихся межбюджетных отношений по поводу  
распределения и перераспределения финансовых ресурсов региональной  
бюджетной системы заключается в следующем: а) низкое обеспечение  
покрытия расходных обязательств местного самоуправления потенциалом  
доходной базы большинства местных бюджетов; б) слабая мотивация  
органов местного самоуправления к наращиванию налогового потенциала  
муниципалитетов ввиду высокого уровня централизации налоговых доходов  
в региональные бюджеты; в) рост зависимости муниципалитетов от  
финансовой помощи, оказываемой региональными администрациями; г)  
преобладание преимущественно трансфертного регулирования

межбюджетных отношений, основанного на предоставлении муниципалитетам финансовой помощи в форме дотаций, субсидий и субвенций по передаваемым местному самоуправлению полномочиям; д) слабое стимулирование роста доходной базы местных бюджетов посредством применения дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц; е) наличие для субъекта Федерации риска потери потенциала управления процессом межбюджетного выравнивания и обеспечения сбалансированности местных бюджетов, связанного с передачей доходных полномочий на местный уровень.

1. Финансовая самостоятельность муниципальных образований является приоритетной задачей, направленной на создание условий устойчивого развития муниципалитетов. Основными факторами финансовой самостоятельности местного самоуправления являются: обеспечение сбалансированности доходов и расходов местных бюджетов за счет налогового потенциала самих муниципальных образований; увеличение роли местного самоуправления в мобилизации доходов муниципальных образований и повышении их налогового потенциала; наличие нормативно-правовых инструментов бюджетной политики, стимулирующих органы местного самоуправления к наращиванию объемов налоговых доходов местных бюджетов.
2. Обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований и укрепление финансовой самостоятельности органов местного самоуправления может быть реализовано посредством применения норм бюджетного законодательства РФ, позволяющих зачислять значительную часть налоговых доходов региональной бюджетной системы непосредственно в местные бюджеты, что будет способствовать: а) увеличению налоговых поступлений в местные бюджеты посредством передачи их из регионального бюджета (полностью или частично) по единым нормативам отчислений, а при недостатке доходных поступлений - по дополнительным нормативам; б) стимулированию местного самоуправления

к наращиванию налогового потенциала муниципалитетов и к участию в администрировании налоговых доходов; в) оптимизации бюджетных расходов муниципалитетов путем формирования доходной части местных бюджетов преимущественно за счет собственных доходов территории, а не финансовой помощи.

4. Методика межбюджетного регулирования финансовых потоков  
региональной бюджетной системы способствует обеспечению органами  
местного самоуправления возможности максимального использования  
налогового потенциала для формирования сбалансированных местных  
бюджетов, преимущественно за счет собственных доходных источников, и  
предусматривает: а) формирование максимально возможного уровня  
бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет НДФЛ,  
отчисляемого по единому нормативу в бюджеты муниципалитетов;  
б) перечисление отрицательного трансферта из доходов муниципалитетов-  
доноров на формирование фонда финансовой поддержки муниципальных  
образований (ФФПМО); в) выравнивание бюджетной обеспеченности  
муниципальных образований, нуждающихся в финансовой помощи,  
предоставлением финансовых средств из ФФПМО.

5. Целесообразно формировать фонд финансовой поддержки  
муниципальных образований (ФФПМО) за счет поступлений отрицательного  
трансферта и оптимизировать движение финансовых потоков в виде  
отрицательных трансфертов путем применения схемы горизонтального  
выравнивания. Это позволит, с одной стороны, сформировать региональный  
фонд финансовой помощи муниципальных образований, средств которого  
будет достаточно для выравнивания бюджетной обеспеченности  
муниципалитетов со слабой доходной базой,-с другой, стимулировать органы  
местного самоуправления к максимальному использованию и развитию  
налогового потенциала территории.

6. Оценка эффективности методики межбюджетного регулирования,  
основанной на использовании единого норматива и перераспределении

бюджетных средств на основе расчета отрицательного трансферта, производится по отношению к территориям-донорам, направляющим отрицательный трансферт в фонд финансовой поддержки муниципальных образований, и по отношению к территориям, которые являются получателями финансовой помощи из этого фонда. Эффективность применения метода расчета отрицательного трансферта для муниципалитетов-доноров обеспечивается подбором на основе эмпирических данных значения (интервала значений), в пределах которого нормативы налоговых отчислений по НДФЛ и нормативы формирования отрицательного трансферта не оказывают сдерживающего воздействия на рост налогового потенциала территорий муниципалитетов-доноров; при этом обязательным условием эффективности является опережающий, либо равный прирост налоговых доходов муниципалитета-донора (если такой прирост получен) по отношению к величине прироста отрицательного трансферта.

**Научная новизна**полученных результатов состоит в следующем:

— определена специфика межбюджетных отношений региональной  
бюджетной системы, состоящая в следующем: низком потенциале доходной  
базы большинства местных бюджетов, не обеспечивающем покрытие  
расходных обязательств местного самоуправления; высоком уровне  
централизации налоговых поступлений региональной бюджетной системы в  
бюджете субъекта Федерации; высокой зависимости местного  
самоуправления от финансовой помощи из регионального бюджета;  
преимущественно дотационном характере межбюджетного регулирования,  
усложненном большим количеством субсидий неинвестиционного  
назначения и субвенций по передаваемым местным властям полномочиям;

- выявлены наиболее приоритетные условия, обеспечивающие финансовую  
самостоятельность местного самоуправления: сбалансированность местных  
бюджетов, обеспечиваемая налоговым потенциалом муниципальных  
образований; приоритетность местного самоуправления в мобилизации

доходов муниципальных образований; действенность нормативно-правовых инструментов бюджетной политики;

- обоснована необходимость перехода от действующей в российских  
регионах преимущественно дотационной модели межбюджетных отношений  
к модели, основанной на максимизации доходных полномочий местного  
самоуправления, способствующей повышению степени финансовой  
самостоятельности муниципалитетов и соответствующей требованиям  
реформы местного самоуправления в РФ;

разработана методика выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, основанная на применении единого норматива отчислений от налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в местные бюджеты и расчете отрицательного трансферта, направляемого в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований, что расширяет инструментарий управления региональными финансами;

обоснована целесообразность формирования регионального ФФПМО за счет поступлений отрицательного трансферта и использование схемы горизонтального движения финансовых потоков отрицательных трансфертов, что будет способствовать обеспечению финансовой помощи нуждающимся в ней муниципальным образованиям и оптимизации встречных финансовых потоков региональной бюджетной системы;

- предложено обеспечивать эффективность методики межбюджетного  
регулирования, основанной на использовании единого норматива по налогу  
на доходы физических лиц и перераспределении бюджетных средств на  
основе расчета отрицательного трансферта, путем применения  
дополнительного норматива по НДФЛ в качестве инструмента снижения  
риска бюджетной неустойчивости регионов-доноров.

**Теоретическая**и **практическая значимость исследования.**Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии теории бюджетного процесса. Выводы и рекомендации, сформулированные в работе, расширяют методическую базу позитивного

развития системы межбюджетных отношений на региональном уровне, создают основу для дальнейшего развития научного представления о финансовых основах местного самоуправления, способствуют формированию системного подхода к проблеме финансового обеспечения его функций и задач.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности применения его результатов в целях позитивного развития регионального бюджетного процесса, оптимизации системы межбюджетного регулирования в направлении расширения финансовой самостоятельности местного самоуправления. Рекомендации и сформулированные автором положения могут служить методической основой для разработки норм регионального бюджетного законодательства и методического обеспечения системы межбюджетного регулирования, направленного на решение задач реформы местного самоуправления.

**Апробация основных результатов работы.**Положения и теоретические выводы, сформулированные автором по проблемам обеспечения сбалансированности и финансовой самостоятельности регионального и местных бюджетов в условиях реформы местного самоуправления, докладывались на всероссийских, региональных, межвузовских научно-практических конференциях, семинарах, проходивших в 2007-2009 гг. в Волгограде, Пензе, Петрозаводске.

Отдельные рекомендации и методические разработки диссертации по формированию межбюджетных отношений на муниципальном уровне и межбюджетному регулированию использовались в работе Администрации г. Волгограда и в практике преподавания экономических дисциплин в ФГУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы».

**Публикации.**По теме диссертации опубликовано 14 работ общим объемом 9,31 п.л. авторского текста, в том числе три статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ, одна коллективная монография.

## Методологические основы формирования межбюджетных отношений, адекватных задачам реформы местного самоуправления

Характерной особенностью Российской Федерации является неравномерность распределения производительных сил страны по территориям ее регионов, а в составе регионов — по муниципальным образованиям. В свою очередь, это отражается на возможностях местного самоуправления формировать достаточный уровень доходов муниципальных бюджетов, обеспечивающих полноценную реализацию закрепленных за ним бюджетных полномочий за счет собственных налоговых и неналоговых источников. В связи с этим, в числе важнейших задач социально-экономического развития муниципалитетов приоритетное место занимает совершенствование бюджетного процесса, включая межбюджетное регулирование.

В соответствии с требованиями конституционного и гражданского и финансового права, органам власти необходимо проводить на всей территории страны такую экономическую и финансовую политику, которая позволила бы обеспечить справедливое распределение общественных благ между гражданами страны, независимо от их места пребывания, а также обеспечить эффективное финансовое взаимодействие всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В современных условиях государство посредством своих органов управления решает многие задачи распределения и последующего (в рамках межбюджетного перераспределения) финансовых ресурсов, аккумулируемых бюджетной системой. Среди всей совокупности задач подобного рода особо отмечаются задачи формирования механизма межбюджетного распределения бюджетных ресурсов, адекватного требованиям реформы местного самоуправления. И хотя формально реформа завершена к началу 2009 года, многие проблемы финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления остаются открытыми.

В частности, если на уровне «Федерация — субъект Федерации» в ходе восемнадцати лет реформ и преобразований, в том числе по регулированию в сфере межбюджетных отношений, достигнуты определенные положительные результаты, то в плоскости отношений «субъект Федерации -муниципалитеты» накопились серьезные проблемы, сдерживающие развитие экономики муниципальных образований. Отсутствие системного подхода к реформированию данного сегмента межбюджетных отношений и недостаточно полное исследование теоретико-методологических аспектов совершенствования межбюджетных отношений является серьезной преградой для успешного продвижения реформы местного самоуправления.

Необходимость теоретического обоснования роли и места межбюджетных отношений в процессе выравнивания пространственной дифференциации условий экономического и социального развития территорий применительно к муниципальным образованиям актуализирует данную проблему и поиск путей ее решения.

## Развитие методического обеспечения механизма межбюджетного регулирования в условиях реформы местного самоуправления (на примере Волгоградской области)

За годы реформ в системе межбюджетных отношений прошли значительные изменения от тотального контроля центра за субнациональными органами власти до автономии субнациональных органов власти в принятии управленческих решений. Переход к более «мягкой» политике способствует большей децентрализации — предоставлению широких полномочий региональным и местным властям в сфере межбюджетных отношений, а насколько при этом будет «мягкой» политика, зависит от готовности органов местного самоуправления к действительной самостоятельности и ответственности перед населением.

Сравнительный анализ методик межбюджетного регулирования 2005 и 2008 годов по Волгоградскому региону при формировании межбюджетных отношений показал положительные сдвиги в методическом обеспечение бюджетного процесса. В то же время, по нашему мнению, возможны альтернативные подходы, позволяющие повысить самодостаточность местных бюджетов.

Методика формирования межбюджетных отношений регионального бюджета с бюджетами муниципальных образований является одним из инструментов, позволяющим эффективно влиять на увеличение собираемости налоговых и неналоговых доходов в бюджеты как муниципальных образований, так и бюджет субъекта Российской Федерации. От того, как будут построены межбюджетные отношения в регионе, зависит, формирование стимулов к увеличению доходного потенциала муниципалитетов, и значит, региона в целом. Для решения поставленной задачи автором проведен анализ работы по формированию межбюджетных отношений в Волгоградской области за предшествующие годы.

Целью сравнительного анализа является выработка комплекса научно-практических рекомендаций для построения новой системы межбюджетного регулирования, ориентированной на развитие и эффективное использование доходного потенциала, как муниципальных образований, так и региона в целом.

class3 **ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ**

**ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ** class3

## Совершенствование механизма межбюджетного регулирования на основе применения методики отрицательного трансферта

Современный этап реформирования региональной бюджетной системы потребовал значительных усовершенствований бюджетного процесса, таких как повышение бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов, создание стимулов для увеличения поступлений доходов в местные бюджеты, улучшения качества управления региональными и муниципальными финансами.

Особенностью реформирования региональных финансов является направление на повышение финансовой самостоятельности местного самоуправления в части формирования средств местных бюджетов за счет налоговых доходов и безвозмездных поступлений. В связи с этим в данной диссертационной работе особое внимание уделено проблеме оптимизации налоговых зачислений в местные бюджеты.

На основе эмпирического подхода были найдены оптимальные пропорции распределения налоговых доходов, а именно налога на доходы физических лиц, между бюджетами муниципальных районов, городских округов и областным бюджетом субъекта Российской Федерации на основе применения единого норматива, при котором повышается самостоятельность местного самоуправления, возрастает его ответственность за проведение активной финансово-экономической политики на местах.

С учетом предложенных нами мер по увеличению поступлений доходов в местные бюджеты у местных администраций появляется стимул к получению дополнительных доходов, для чего необходимо повышать экономическую активность бизнеса и населения на подведомственной территории, совместно с налоговыми органами улучшать работу по администрированию налога. Но одновременно с этим увеличиваются риски потери дохода от той расчетной величины дотации (части расчетной дотации), к которой приведен дополнительный норматив.

В такой ситуации минимизация рисков и достижение положительного эффекта обеспечивается достаточной устойчивостью экономического, финансового и налогового потенциалов территории.

Конечно, процесс формирования реальной, а не продекларированной самостоятельности местного самоуправления, потребует многих лет развития общественного самосознания, свойственного современному демократическому обществу. Тем не менее, необходимо уже сейчас создавать условия, стимулирующие муниципалитеты к саморазвитию изнутри, а не исключительно, или в основном, за счет финансирования и администрирования «сверху».

В сложившейся практике функционирования системы межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов более 85% бюджетных доходов сначала наполняют вышестоящие бюджеты, а затем в виде трансфертов спускаются в нижестоящие, чем значительно усиливается централизация власти и в большей степени усиливается зависимость местного самоуправления от региональных властей.