Колесников Александр Михайлович. Совершенствование межбюджетных отношений на региональном уровне : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Колесников Александр Михайлович; [Место защиты: Тул. гос. ун-т].- Тула, 2010.- 184 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/2759

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 10

1.1. Характеристика понятийного аппарата в области бюджета. развитие, принципы организации бюджетной системы РФ, место регионального бюджета в ней 10

1.2. Региональный бюджет как финансовая категория, бюджетный федерализм и межбюджетные отношения на субфедеральном уровне 26

1.3. Зарубежный опыт бюджетного регулирования и построения системы межбюджетньгх отношений 46

ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА НАУЧНО МЕТОДИЧЕСКОГО ПОДХОДА К СОЗДАНИЮ ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ЭФФЕКТИВНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНЫХ САМОУПРАВЛЕНИЙ 62

2.1. Факторы, влияющие на инструменты регулирования межбюджетньгх отношений и методические подходы к формированию межбюджетньгх отношений, реализуемых в рамках РФ 62

2.2. Реформирование существующей системы» межбюджетньгх отношений, методы индикативного управления: 89

2.3. Разработка модели и методики финансовой поддержки эффективных органов местного самоуправления в процессе реформирования межбюджетньгх отношений в рамках субъекта

РФ 102

ГЛАВА 3. АПРОБАЦИЯ МЕТОДИКИ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ЭФФЕКТИВНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 128

3.1. Расчет показателей необходимых для применения методики финансовой поддержки эффективных органов местного самоуправления 128

3.2. Отбор муниципальных образований - получателей средств фонда финансовой поддержки эффективных органові местного

самоуправления 139

3.3 Выбор бюджетной стратегии развития и распределение средств фонда финансовой поддержки эффективных органов местного самоуправления 142

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: 151

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 154

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

**Актуальность темы.**Организация межбюджетных отношений, основанных на сбалансированном разграничении расходных и доходных полномочий между органами власти всех уровней, является одним из принципиальных вопросов развития государственного устройства.

Мировой финансовый кризис затронул экономику Российской Федерации, что в свою очередь создало проблемы в региональной экономике. Если в 2008 году в нашей стране дефицитных региональных бюджетов было 37, в 2009 году - 57, а в начале 2010 года в России из 83 регионов 70 являются дотационными, то есть администрации данных регионов работают недостаточно эффективно в сфере управления финансами.1 Аналогичная картина наблюдается и с муниципальными образованиями внутри данных регионов.

Органы власти в муниципальных образованиях, формирующие свои доходы не столь результативно и, как следствие, имеющие более низкую бюджетную эффективность (бюджетные доходы), получают из областного бюджета больше средств (в виде дотаций на выравнивание), чем их более эффективные коллеги. Такой подход решает проблему выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, но в тоже время не повышает заинтересованность органов местного самоуправления в более эффективной работе, по управлению муниципальными финансами, увеличению доходов бюджета.

Российской Федерацией и ее субъектами с начала 2000-го года удалось определить и апробировать наиболее действенные организационно-правовые формы межбюджетных отношений. Однако, для регионов характерно многообразие форм взаимодействия с муниципальными образованиями в сфере бюджетных правоотношений,

1 Регионы ушли в дефицит. «Российская газета» - Федеральный выпуск № 5162 (83) от 20 апреля 2010 г. URL: (дата обращения 21.04.2010).

что существенно отличается от межбюджетных отношений более высокого уровня.

Несмотря на высокую степень централизации полномочий в сфере финансов на федеральном уровне самостоятельное развитие субъектами РФ финансовой автономии местного самоуправления принципиально возможно, при условии развития бюджетного федерализма в России. В связи с этим, существует необходимость разработки стратегии совершенствования межбюджетных отношений органов государственной власти и органов местного самоуправления и реализации соответствующих мероприятий на федеральном уровне.

В децентрализованной бюджетной системе совершенствование межбюджетных отношений взаимосвязано с реформированием бюджетного процесса, налогового законодательства, развитием казначейской системы исполнения бюджетов, новых технологий управления расходами. Аналогичная взаимосвязь существует и между совершенствованием межбюджетных отношений и структурными преобразованиями в различных отраслях экономики и социальной сферы.

Таким образом, создание условий для развития финансовой автономии местного самоуправления, разработка и внедрение эффективных в условиях децентрализованных бюджетных систем инструментов регулирования межбюджетных отношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, стимулов к развитию территорий, является актуальной проблемой финансовой политики федеральных и региональных органов власти в России.

Исследованию межбюджетных отношений посвящены работы  
следующих ученых: О. В. Богачевой., Л. А. Дробозиной, Б. Зайделя,  
А. Г. Игудина, А. М. Лаврова, В. В. Левиной, В. Н. Лексина,

Р. А. Маскгрейва, Л. П. Павловой, Г. Б. Поляка, В. И. Птицына,  
Д. А. Преображенского, В. М. Родионовой, М. В. Романовского,

С. Г. Синельникова-Мурылева, Р. Р. Сомоева, Дж. Тобина, И. В. Трунина,

A. H. Швецова, Е. А. Федоровой, В. Б. Христенко, Д. Г. Черника и др. Отдавая должное данным исследователям, следует признать, что задачи повышения эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне до конца не решены и не потеряли своей актуальности.

Настоящая работа представляет собой исследование межбюджетных отношений в Российской Федерации с позиции соответствия их требованиям бюджетного федерализма, в том числе на примере Ярославской области как типичного субъекта Федерации. В первую очередь, остается не решенным вопрос финансовой поддержки тех муниципальных образований, которые работают наиболее эффективно в части увеличения налоговой базы бюджета и создания дополнительных условий для пополнения доходов бюджета муниципального образования.

Проблема совершенствования межбюджетных отношений на уровне субъекта Российской федерации и муниципальных образований (городских округов), несмотря на внесенные в 2007 году изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, по-прежнему остается актуальной. Это было подтверждено 20 апреля 2010 года в ходе выступления В.В. Путина с отчетом в Государственной думе. Председатель Правительства РФ отметил: «Считаю, что нам необходима более справедливая модель межбюджетных отношений: поддержка из вышестоящих бюджетов должна поощрять лучших и стимулировать все территории к развитию, к эффективному использованию своих ресурсов «. Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования определяется особым значением и влиянием процесса реформации межбюджетных отношений и связанных с ним вопросов как на финансовый сектор экономики страны, так и на социально-экономическое развитие муниципальных образований конкретного региона.

Председатель Правительства В.В.Путин представил в Государственной Думе очередной ежегодный отчет о деятельности Правительства России. URL: (дата обращения 21.04.2010).

**Целью исследования**является разработка научно обоснованного методического подхода к эффективному формированию бюджета муниципального образования. Для достижения поставленной цели в диссертации решались следующие задачи:

- исследовать теорию и практику планирования и формирования  
бюджета на региональном и муниципальном уровнях;

- выявить факторы, оказывающие влияние на эффективность  
межбюджетных отношений в регионе;

разработать систему показателей для оценки финансового состояния муниципальных образований;

разработать модель принятия решения о поощрении муниципального образования за эффективную деятельность;

разработать методику формирования и распределения фонда финансовой поддержки эффективных органов местного-самоуправления;

разработать методический подход к формированию возможных стратегий развития муниципальных районов и городских округов.

**Объектом исследования**являются бюджет субъекта федерации и бюджеты муниципальных образований региона. **Предметом исследования**является система межбюджетных отношений на региональном уровне. **Областью исследования является:**«Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования», что соответствует п. 2.5 паспорта специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» паспорта специальностей ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

**Теоретическую и методическую основу исследования составили**труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов в области  
межбюджетных отношений; нормативно-правовые акты,

регламентирующие межбюджетные отношения в Российской Федерации, регионах и муниципальных образованиях; аналитическая и отчетная информация Федеральной службы государственной статистики; сведения официальных интернет-сайтов органов власти и местного самоуправления. В ходе исследования использовались методы статистического, экономико-математического и сравнительного анализа.

**Научная новизна**заключается в разработке научно обоснованного методического подхода к совершенствованию межбюджетных отношений на региональном уровне за счет оказания финансовой поддержки эффективных органов местного самоуправления, способствующим увеличению собственной доходной базы, что позволит стимулировать развитие муниципальных образований.

Проведенное исследование обладает следующими элементами научной новизны:

1. На основе исследования, теории и- практики формирования  
региональных и муниципальных бюджетов уточнено определение  
«регионального бюджета»^ как системы денежных отношений,  
формирующейся с учетом природно-географических особенностей и  
социально-экономической политики его развития, обоснована  
необходимость разработки научно обоснованного методического подхода  
для поддержки эффективно работающих органов местного  
самоуправления.

1. Выявлены факторы, влияющие на межбюджетные отношения в регионе, составлена их классификация по признакам принадлежности к сфере влияния и степени управляемости со стороны органов власти, что позволяет адекватно учитывать их при формировании межбюджетных отношений на региональном уровне.
2. Сформирована система показателей, характеризующих финансовое состояние муниципальных образований региона. На ее основе сформирован новый интегральный показатель для целей оперативной

оценки финансового состояния муниципальных образований и принятия управленческих решений.

4. Разработана модель принятия решения о поощрении  
муниципальных образований за эффективную деятельность по развитию  
собственной доходной базы на основе оценки уровня финансового  
состояния муниципальных образований.

1. Разработана методика формирования и распределения средств Фонда финансовой поддержки эффективных органов местного самоуправления (ФФПЭМСУ) на основе оценки объемов регионального бюджета и эффективности деятельности органов местного самоуправления, что позволит стимулировать наилучшее развитие территорий и эффективное использование их ресурсов.
2. Предложен методический подход к формированию возможных стратегий развития муниципальных районов и городских округов на основе оценки уровня финансового' состояния муниципальных образований, что позволяет выбрать для каждого муниципального образования одну из трех стратегий: стратегию ускоренного развития, стратегию стабильного развития или антикризисную стратегию.

**Практическая\* значимость.**Разработанные в диссертации предложения по совершенствованию межбюджетных отношений имеют существенное значение для разработки стратегических ориентиров территориального развития на региональном уровне. Практическая значимость работы состоит также в доведении ряда ее положений по совершенствованию механизма финансово-экономического управления муниципальным образованием до уровня практических рекомендаций.

**Апробация результатов исследования.**Представленные в диссертации положения и результаты проведенного исследования докладывались и обсуждались автором на международных, всероссийских и межрегиональных научно—практических конференциях. По результатам исследования автором было опубликовано 30 работ общим объемом 6 усл.

печ. л., в т. ч. 4 статьи опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК для публикации результатов диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук.

Результаты проведенного диссертационного исследования были использованы автором при подготовке учебно-методического комплекса «Бюджетная система РФ». Положения диссертации используются в учебном процессе для студентов экономического факультета ГОУ ВПО «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова» при изучении дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Муниципальные финансы». Отдельные положения диссертационного исследования используются в работе Главного управления Банка России по Ярославской области, в сводноэкономическом отделе, отделе финансового мониторинга и валютного контроля при проведении анализа и прогнозирования состояния экономики региона в» сфере развития денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений. Результаты исследования использованы в виде рекомендаций отделу межбюджетных отношений комитета бюджетной политики департамента финансов Ярославской области при разработке методов оценки финансового состояния муниципальных образований региона.

**Структура и объем работы.**Работа изложена на 153 страницах машинописным текстом, содержит 11 рисунков, 18 таблиц. Библиографический список включает 247 наименований.

## Характеристика понятийного аппарата в области бюджета. развитие, принципы организации бюджетной системы РФ, место регионального бюджета в ней

Понятие бюджета связано с зарождением и формированием государства, использовавшего его в качестве основного инструмента обеспечения своей деятельности и проведения социально-экономической политики. Бюджет (от старонормандского boulette - кошель, сумка) — имеющая официальную силу, признанная или принятая роспись, сбалансированная смета, таблица, ведомость доходов и расходов экономического субъекта за определенный период времени . Многогранность бюджета обуславливается трудностями исследования государственного бюджетного устройства и установления самого понятия бюджет.

Определение бюджета, как росписи доходов и расходов является распространенным, тем не менее, понятие «бюджет» - более широкого масштаба: роспись есть приложение бюджетного закона. Бюджет определяет общие нормы составления и утверждения финансового плана, роспись - только лишь финансовый план на определенный период времени. Бюджет является основным инструментом проверки сбалансированности соответствия прихода и расхода экономических ресурсов .

В зависимости от экономического субъекта, применительно к денежным средствам которого составляется бюджет, различают государственный, региональный, местный (муниципальный), семейный (потребительский). Бюджет - предположительное исчисление ожидаемых доходов и расходов государства, учреждения или отдельного лица на определенный срок. Бюджет — центральный элемент финансовой системы страны. Он служит для аккумуляции финансовых ресурсов и их использования на выполнение основных функций государства. Поэтому, бюджет является инструментом экономической и социальной политики, служит для перераспределения части валового внутреннего продукта страны с учетом общественных интересов.

Совокупность денежных отношений государства с предприятиями, организациями, учреждениями, населением, а также между органами государственной власти разного уровня, связанных с образованием и использованием централизованного фонда государства составляет понятие «бюджетные отношения».

В настоящее время бюджет - один из основных инструментов государственного регулирования экономики, играет активную роль в обеспечении ее стабильности и развития. Реализация государственной политики государства в экономической или социальной сфере требует соответствующего ресурсного обеспечения, поэтому бюджет необходим для выполнения возложенных на государство функций.

Влияние бюджетного регулирования на экономическое развитие страны является сложным и неоднозначным. Выравнивание доходов региональных (муниципальных) бюджетов за счет финансовой поддержки центра, которое способствует улучшению положения «слабых» в финансовом плане территорий, может оцениваться как несправедливое с позиции «богатых» регионов - доноров таких программ. Таким образом, при формировании государственного бюджета необходима выработка подходов, учитывающих баланс общественных интересов и способствующих саморазвитию территорий. Примерами таких мероприятий могут быть разрабатываемые программы стимулирования территорий, способствующие саморазвитию территорий в части роста

## Факторы, влияющие на инструменты регулирования межбюджетньгх отношений и методические подходы к формированию межбюджетньгх отношений, реализуемых в рамках РФ

Экономические факторы определяют общий уровень экономического развития территории, то есть уровень развития промышленности, финансов, достигнутый регионом в целом и отдельными муниципальными образованиями. Основным является такой фактор, как уровень налогового потенциала территории, то есть ее относительная способность генерировать доходы. Различные территории находятся в разных условиях: по уровню развития промышленности (к примеру в Ярославской области в г.Ярославль больше предприятий, чем в г.Рыбинск), от этого фактора во многом зависит, будет муниципальное образование донором или реципиентом.

Политические факторы обладают более высоким уровнем субъективности, чем экономические. Для муниципального образования политические факторы в большинстве своем являются внешними факторами, аналогичная ситуация и с правовыми факторами. Это происходит в силу того, что они определяются внешней средой, то есть государством или региональными органами власти. Таким образом, эти факторы имеют большее влияние на верхнем уровне - федеральном, в отличие от нижнего уровня - муниципального. Такая ситуация объясняется централизацией на федеральном уровне политических и законотворческих институтов. Но следует заметить, что на муниципальном уровне также разрабатываются и утверждаются законы, постановления и решения, проводятся выборы в органы исполнительной и законодательной власти, но политические и особенно правовые факторы муниципального уровня в большей или меньшей степени зависят от вышестоящих уровней и во многом определяются ими. Примерами внешних факторов являются налоговые ставки, нормативы распределения налоговых доходов, перечень источников неналоговых доходов, текущее положение в политическом цикле, стабильность региональной власти. Если сравнивать роль муниципальных правовых актов и законодательных актов субъекта РФ, то очевидно большее влияние на межбюджетные отношения в регионе оказывают последние. Внутренние политические факторы также оказывают малое влияние и, кроме того, их воздействие трудно оценить количественно из-за высокого уровня субъективности. Поэтому, названными факторами при разработке предложений по совершенствованию межбюджетных отношений в рамках региона можно пренебречь.

Социальные факторы характеризуются низким уровнем управляемости. Муниципальные власти не могут существенно изменить численность населения муниципального образования и демографическую структуру. Вследствие этого, данные факторы могут быть отнесены к группе внутренних, неуправляемых факторов.

## Расчет показателей необходимых для применения методики финансовой поддержки эффективных органов местного самоуправления

Для апробации, разработанной во второй главе методики создания и распределения ФФПЭМСУ, на первом этапе необходимо проанализировать финансовую информацию муниципальных образований. Далее произвести расчеты согласно алгоритма разработанной методики распределения ФФПЭМСУ (рисунок 10) и представить результаты реализации данной методики. Апробация методики проводится на примере Ярославской области и ее муниципальных образованиях.

Ярославская область - субъект Российской Федерации, входит в состав Центрального федерального округа. Административный центр -город Ярославль. Граничит с Тверской, Московской, Ивановской, Владимирской, Костромской и Вологодской областями. Территория равна 36,4 тыс. кв. км. Население, по данным на 2009 год, составляет 1,35 млн. чел. Плотность населения - 36 чел./км2, удельный вес городского населения - 81,8%.94 На 1 ноября 2009 года на территории области имеется 100 муниципальных образований95, из них: 3 городских округа, 17 муниципальных районов, 11 городских поселений, 69 сельских поселений. Городские округа: Муниципальное образование город Ярославль, Муниципальное образование город Переславль-Залесский, Городской округ город Рыбинск.

Ярославская область на протяжении последних четырех лет, т.е. с 2007 года является финансовым реципиентом, она получает средства из федерального бюджета. Для Ярославской области характерны следующие черты: является финансовым реципиентом; на территории имеется хорошо развитая промышленность (химическая и машиностроение); для всех МО отсутствуют природно-климатические различия; область включает муниципальные образования городского и сельского типов и расположена в центральной России. Следовательно, Ярославская область - типичный дотационный регион Центральной России и в связи с этим может быть использован для анализа системы межбюджетных отношений и разработки предложений по их реформированию в регионах со сходными характеристиками.

Исходными данными послужила система показателей, используемая для анализа бюджетной эффективности и социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Ярославской области на начало 2010 года. Они разработаны и рассчитаны в соответствии с описанными во второй главе данного исследования законодательными актами (Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года № 1313-р, а также постановление Губернатора Ярославской области от 5 февраля 2009 года № 40 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ярославской области»).