

0-792818

На правах рукописи



МАМАЕВ Андрей Владимирович

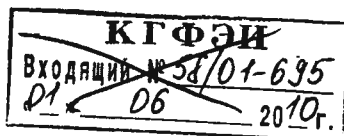
**МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ
СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ
РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Волгоград – 2010



Работа выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Волгоградская академия государственной службы».

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Левинсон Самуил Бениаминович.

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Агапцов Сергей Анатольевич;
кандидат экономических наук
Овчинцева Светлана Александровна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Калмыцкий
государственный университет».

Защита состоится 24 июня 2010 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.029.04 при ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» по адресу: 400062, г. Волгоград, просп. Университетский, 100, аудитория 2-05 «В».

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Автореферат диссертации размещён на официальном сайте ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» – <http://www.volsu.ru>.

Автореферат разослан «21» мая 2010 г.

Учёный секретарь диссертационного совета
кандидат экономических наук, доцент

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000712763

И. Д. Аникина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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.

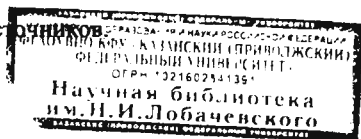
Степень разработанности темы исследования. Проблемы финансов общественного сектора глубоко исследовались такими учеными, как: Д.А. Аллахвердян, В.Т. Болдырева, С.Д. Валентей, В.П. Горегляд, С.Ю. Глазьев, А.К. Улюкаев, Л.И. Якобсон и другие.

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, А.М. Лаврова, В.Н. Лексина, С.И. 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, А.М. Бабича, Е.М. Бухвальда, Е.В. Бушмина, Т.В. Дорониной, А.В. Дорждева, В.Г. Ермилова, Д.Ю. Завьялова, Т.Б. Ивановой, С.А. Карчевской, Н.Н. Косиновой, А.В. Лукьяновой, Л.В. Перекрестовой, Л.И. Прониной, С.П. 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.

2. 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.

3. 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.

Объем и структура исследовательской работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Общий объем диссертации составляет 188 страниц. Работа содержит 16 таблиц, 4 рисунка, 10 приложений.

Во введении обосновывается актуальность работы, формулируется цель, задачи, теоретическая и практическая значимость исследования, его предмет,

объект, методологическая и эмпирическая базы, выделяются положения, выносимые на защиту, и их научная новизна.

В первой главе - *«Теоретические основы развития межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления»* - исследованы методологические подходы к разработке современной политики межбюджетных отношений с учетом основных требований реформы местного самоуправления; рассмотрены теоретические основы и специфика функционирования бюджетного устройства и межбюджетных отношений на региональном уровне; системно отражено современное понимание межбюджетных отношений на региональном уровне применительно к требованиям реформы местного самоуправления.

Во второй главе - *«Межбюджетное регулирование и методическое обеспечение сбалансированности местных бюджетов»* - проведен анализ политики межбюджетного горизонтального выравнивания; рассмотрена практика межбюджетного регулирования зарубежных стран; проведено исследование применения межбюджетных трансфертов в системе управления общественными финансами; сформулированы рекомендации по корректировке действующей в РФ региональной методики выравнивания бюджетной обеспеченности, направленные на максимально возможное достижение сбалансированности местных бюджетов за счет налоговых доходов, формирующихся на территории муниципалитетов.

В третьей главе - *«Пути повышения эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне»* - определены направления оптимизации финансовых потоков в звене «регион - муниципалитет» на основе применения методики отрицательного трансферта; разработана методика эффективности использования механизма отрицательного трансферта.

В заключении даются выводы и обобщаются рекомендации по проблемам обеспечения сбалансированности и финансовой самостоятельности местных бюджетов в условиях реформы местного самоуправления.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Межбюджетные отношения: региональная специфика и развитие в условиях реформы местного самоуправления. Характерной особенностью Российской Федерации является неравномерность распределения налогового потенциала по регионам, а в регионах - по муниципальным образованиям. Большинство муниципалитетов не в состоянии самостоятельно формировать сбалансированные бюджеты, не прибегая к финансовой помощи регионов, что отрицательно сказывается на возможностях местного самоуправления обеспечивать реализацию закрепленных за ним полномочий.

Политика региональных властей по вопросам нормативно-правового межбюджетного регулирования налоговых баз и ставок традиционно направлена на централизацию региональных финансовых ресурсов. Это не согласуется с требованиями Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о необходимости децентрализации управления общественными финансами, ориентации органов местного самоуправления на самостоятельное решение задач по наполнению доходной части бюджетов и выбору оптимального способа исполнения собственных полномочий. Перегруженность муниципалитетов финансовыми обязательствами в связи с расширением их полномочий при сохраняющейся централизации доходов в региональных бюджетах не стимулирует местное самоуправление к развитию налогового потенциала и как следствие, к оптимизации бюджетных расходов.

Высокая дотационность характерна для большинства местных бюджетов, поскольку их сбалансированность обеспечивается в основном финансовой помощью регионов, что не позволяет рассматривать местное самоуправление в качестве полноценного субъекта налоговой и бюджетной политики. Отсюда возникает необходимость корректировки нормативной базы межбюджетного регулирования налоговых поступлений с целью расширения доходных

полномочий местного самоуправления. Существующая правовая база межбюджетного регулирования, закреплённая Бюджетным кодексом РФ, позволяет расширить доходные полномочия местного самоуправления, поскольку в ней (в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ) учтены требования реформы местного самоуправления в части укрепления его финансовой базы.

Региональные власти прибегают к централизации доходных полномочий, распределяемых в рамках региональной бюджетной системы, в целях минимизации риска потери её управляемостью. Максимальная централизация доходов в региональном бюджете обеспечивает относительно надежное управление процессом формирования сбалансированных местных бюджетов предоставлением финансовой помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований. В этих условиях развивается противоречие между процессом децентрализации государственных полномочий и передачи части их местному самоуправлению, с одной стороны, и централизацией финансовых ресурсов государственным региональным управлением, с другой.

Факторы, обеспечивающие повышение степени финансовой самостоятельности муниципальных образований. Основными факторами финансовой самостоятельности местного самоуправления являются:

– *сбалансированность доходов и расходов местных бюджетов*, обеспечиваемая собственными источниками доходов бюджетов муниципальных образований, а не финансовой помощью в форме дотаций, субсидий и субвенций по передаваемым местному самоуправлению полномочиям;

– *приоритетность роли местного самоуправления* в наполнении доходной части бюджетов муниципальных образований и повышении их налогового потенциала, что способствует росту финансовой самостоятельности местного самоуправления и формированию сбалансированных местных бюджетов;

– наличие нормативно-правовых инструментов бюджетной политики, стимулирующих органы местного самоуправления к увеличению налоговых доходов местных бюджетов, такого, как закрепление доходных источников местных бюджетов, обеспечивающих покрытие расходных полномочий органов местного самоуправления на постоянной основе.

Реформирование межбюджетных отношений на региональном уровне осуществляется органами государственной власти субъектов РФ, которым предоставлены необходимые полномочия по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты¹. При реализации этих полномочий становится возможным перераспределять доходы наиболее обеспеченных муниципальных образований в пользу других муниципалитетов посредством применения отрицательного трансферта. В соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ перечисление в региональный бюджет субсидий (отрицательного трансферта) может производиться из бюджетов поселений или муниципальных районов (городских округов).

Вместе с тем, установленный порядок применения отрицательных трансфертов практически невозможно применить к поселениям из-за отсутствия у них достаточного объема финансовых ресурсов в виде налоговых поступлений. Поэтому автором предлагается отрицательные трансферты перечислять в бюджет субъекта РФ из бюджетов городских округов и муниципальных районов. Изъятие отрицательного трансферта возможно осуществлять у тех территорий, которые заведомо имеют возможность обеспечить свои расходные потребности за счет собственных налоговых доходов. Корректировка методической базы межбюджетного регулирования позволит расширить доходные полномочия местного самоуправления, не повышая риска устойчивости региональной бюджетной системы.

¹ Ст. 58. Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823

Методика формирования межбюджетных отношений Волгоградской области на основе применения единого норматива отчислений от налоговых доходов и отрицательного трансферта. Автором предлагается внести изменения в методику формирования межбюджетных отношений в Волгоградской области в части распределения налога на доходы физических лиц между бюджетами муниципальных районов и городских округов, с одной стороны, и областным бюджетом субъекта Российской Федерации, с другой, с целью повышения сбалансированности местных бюджетов. Это возможно при закреплении за местными бюджетами тех видов доходов, администрирование которых наиболее эффективно на соответствующем уровне бюджетной системы.

Налог на доходы физических лиц является наиболее результативным для пополнения местных бюджетов. Применение к нему единого норматива зачисления в местные бюджеты от региональной части этого налога соответствует положениям Бюджетного кодекса РФ в части закрепления налоговых доходов. Данный налог достаточно равномерен, зависит от уровня благосостояния граждан, в нем отражается вклад населения в финансирование полномочий органов местного самоуправления.

Согласно действующей методике формирования межбюджетных отношений в Волгоградской области в 2008 году сложилось следующее распределение налога на доходы физических лиц (Таблица 1):

Таблица 1

Распределение налога на доходы физических лиц между бюджетами муниципальных районов и городских округов (по действующей методике)

<i>Городские округа</i>	<i>Муниципальные районы</i>
40%, из них	80%, из них
30%-единый норматив, установленный БК,	20%-единый норматив, установленный БК,
10%-единый норматив, установленный	60%- доп.норматив, замещающий дотации
Законом №1332-ОД;	из ФФП МР и ГО;

Составлено автором: по данным Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области

Данный вариант бюджетно-налоговой политики не дает достаточных возможностей местному самоуправлению привлечь в бюджеты свою «справедливую» долю доходов, соответствующую уровню экономического развития территорий и осуществлять собственные полномочия самостоятельно. Это ведет к снижению стимулов, побуждающих муниципалитеты к самостоятельному решению задач по формированию сбалансированных бюджетов за счет собственных доходов (без учета финансовой помощи).

Автором предлагается передать муниципальным образованиям максимально возможный объем средств, требуемый для исполнения полномочий органов местного самоуправления, в виде налоговых доходов (в рассматриваемом варианте по налогу на доходы физических лиц), минимизируя финансовую помощь в форме трансфертов. Применительно к условиям 2008 г. на основе эмпирического подхода рассчитан вариант распределения налога на доходы физических лиц в Волгоградской области (Таблица 2):

Таблица 2

Распределение налога на доходы физических лиц между бюджетами муниципальных районов и городских округов (по предложенной методике)

<i>Городские округа</i>	<i>Муниципальные районы</i>
60%, из них:	60%, из них:
30%-единый норматив, установленный БК,	20%-единый норматив, установленный БК,
30%-единый норматив, устанавливаемый законом субъекта РФ	40%-единый норматив, устанавливаемый законом субъекта РФ

Составлено автором

Право субъекта РФ на установление нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты регламентируется Бюджетным кодексом РФ. В соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ не ограничивается и величина дополнительно закрепленных единых нормативов отчислений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с

Бюджетным кодексом РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ.

При применении предложенного распределения в большей степени увеличиваются налоговые доходы городских округов, что вполне логично и ожидаемо, так как наибольшие налоговые поступления на душу населения формируются в городах. Вместе с тем, в городах расходные потребности на душу населения существенно выше за счет более развитой социальной и инженерной инфраструктуры, более затратной, как правило, по сравнению с муниципальными районами. Отмеченная дифференциация по уровню доходов территорий местного самоуправления указывает на необходимость учета этого фактора при формировании фонда финансовой поддержки за счет поступлений отрицательного трансферта.

Субъект Российской Федерации имеет возможность осуществлять изъятие и последующее перераспределение части налоговых доходов наиболее обеспеченных муниципальных образований в рамках фонда финансовой поддержки муниципалитетов с низким уровнем социально-экономического развития, т.е. использовать такой инструмент, как отрицательный трансферт.² Расчет отрицательного трансферта по предлагаемой методике применительно к условиям 2008 года показан в таблице 3.

Данные таблицы 3 показывают, что достаточный потенциал отрицательного трансферта сформировался у городов Волгоград, Волжский, Камышин и Михайловка в общей сумме - 7 870 675,6 тыс. рублей. В соответствии с предложенной методикой, сумма, подлежащая изъятию и последующему распределению, составляет 3 935 337,8 тыс. рублей, что соответствует 50% от общей суммы сложившегося отрицательного трансферта.

² Ст.142.2 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823

Таблица 3

**Расчет отрицательного трансферта по данным 2008 года
(выборочно по Волгоградской области)**

Наименование района, города	Численность (чел)	Налоговые доходы (тыс. рублей)	Налог. доход на 1 чел	Сумма «отрицательно го трансферта» (тыс. рублей)	Сумма «отрицательного трансферта», изымаемого в ФФП (тыс. рублей)
Алексеевский	17 168	4 6720	2,721	-	-
Городищенский	59 794	184 945	3,093	-	-
Даниловский	17 511	37 616	2,148	-	-
Жирновский	45 219	154 461	3,416	-	-
Котовский	37 081	127 337	3,434	-	-
Светлоярский	37 009	101 885	2,753	-	-
Урюпинский	29 265	41 453	1,416	-	-
Фроловский	16 525	45 790	2,771	-	-
итого	1 017 427	2 363 521	2,3		
г. Волгоград	1 020 806	8 027 132	7,864	-5 277 948,103	-2 638 974,052
г.Волжский	318 195	1 855 859	5,832	-1 645 183,556	-822 591,778
г.Камышин	119 997	643 780	5,365	-620 424,846	-310 212,423
г.Михайловка	63 269	362 444	5,729	-327 119,108	-163 559,554
г.Урюпинск	40 714	146 719	3,604	-	-
г.Фролово	39 547	146 710	3,710	-	-
итого	1602 528	11 182 645	7,0		
ВСЕГО	2 619 955	13 546 166	5,2	-7 870 675,613	-3 935 337,807
в среднем (К)			5,170		

Составлено автором

По результатам применения предложенной методики межбюджетного регулирования в 2008 г. в Волгоградской области фонд финансовой поддержки муниципальных образований мог увеличиться на 333 048 тыс. рублей (Таблица 4).

Таблица 4

Сравнение распределения Фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (ФС) (выборочно по Волгоградской области), тыс. рублей

Муниципальное образование	Расчет распределения ФФПМО (ФС) по действующей методике	Расчет распределения ФФПМО (ФС) по новой методике	Изменение
Алексеевский	77 543	91 672	14 129
Городищенский	143 850	106 764	-3 7086
Даниловский	73 514	96 372	22 858
Еланский	116 386	143 467	27 081
Жирновский	131 724	117 061	-14 663
Иловлинский	108 059	130 574	22 515
Камышинский	128 003	124 988	-3 015
Киквидзенский	68 571	80 419	11 848
Котельниковский	115 883	126 038	10 155
Котовский	104 027	101 434	-2 593
Ленинский	103 005	128 889	25 884
Руднянский	71 727	93 852	22 125
Светлоярский	97 242	86 625	-10 617
Серафимовичский	110 525	140 134	29 609
Суровикинский	136 263	164 769	28 506
Итого по муниципальным районам	3 363 284	3 916 398	553 114
г. Волгоград	194 381	-	-
г. Волжский	28 677	-	-
г. Камышин	-	-	-
г. Михайловка	-	-	-
г. Урюпинск	8 304	9 843	-1 539
г. Фролово	7 841	9 294	-1 453
Итого по городским округам	239 203	19 137	-220 066
Всего по муниципальным образованиям	3 602 487	3 935 535	333 048

Составлено автором по данным Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области

Соответственно могли увеличиться и доходы муниципалитетов, нуждающихся в финансовой помощи. В то же время финансовая помощь Городищенскому, Жирновскому, Камышинскому, Котовскому и Светлоярскому муниципальным районам могла сократиться за счет потенциала расширения их собственных доходных полномочий. Эти территории, по сравнению с другими, имеют лучшие условия для наращивания налогового потенциала и нуждаются в меньшем объеме средств на выравнивание бюджетной обеспеченности. Автор считает, что впоследствии таких территорий будет значительно больше, так как предопределяющим стимулом к увеличению собственных доходов является заложенный в основу методики расчета отрицательного трансферта принцип стимулирования местного самоуправления к росту собственного налогового потенциала. Предложенная методика совершенствования межбюджетных отношений направлена на расширение прав и ответственности органов местного самоуправления, что будет способствовать выравниванию бюджетной обеспеченности поселений.

Формирование регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований на основе изъятия отрицательного трансферта. Расчеты, произведенные автором, показывают, что изъятию и последующему перераспределению может подлежать до 50% средств от потенциальной суммы сформировавшегося на территории муниципалитета отрицательного трансферта. Это позволит, с одной стороны, сформировать региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований, средства которого будут достаточны для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов со слабой доходной базой, с другой, стимулировать органы местного самоуправления к максимальному использованию и развитию налогового потенциала территории.

Автором предлагается формировать фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО) за счет поступлений отрицательного трансферта. Расчет субсидии, подлежащей зачислению из муниципального

образования в фонд финансовой поддержки муниципальных образований, предлагается осуществлять по следующей формуле:

$$\bar{Sub}_{\text{moi}} = НД_{1 \text{ moi}} - K \times H_{\text{moi}} / 2 \quad (1)$$

$$НД_{1 \text{ moi}} = НД_{\text{moi}} / H_{\text{moi}} \quad (2)$$

$$K = НД / H \quad (3)$$

где: \bar{Sub}_{moi} – субсидии, подлежащие зачислению из муниципального образования в фонд финансовой поддержки муниципальных образований, тыс. руб.;

$НД_{1 \text{ moi}}$ - налоговые доходы (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) на одного человека i -го муниципального образования, тыс. руб.;

K - среднее значение налоговых доходов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) на одного человека, тыс. руб.;

$НД_{\text{moi}}$ - налоговые доходы (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) i -го муниципального образования, тыс. руб.;

H_{moi} - численность населения i -го муниципального образования, чел.;

$НД$ - совокупный налоговый доход всех муниципальных районов и городских округов региона, тыс. руб.;

H - численность населения региона, чел.

Корректировка действующей методики формирования межбюджетных отношений, помимо решения задачи повышения самостоятельности местного самоуправления и сбалансированности местных бюджетов, направлена на оптимизацию взаимодействия восходящих и нисходящих финансовых потоков региональной бюджетной системы. Предлагаемая схема движения финансовых потоков представлена на рис.1.

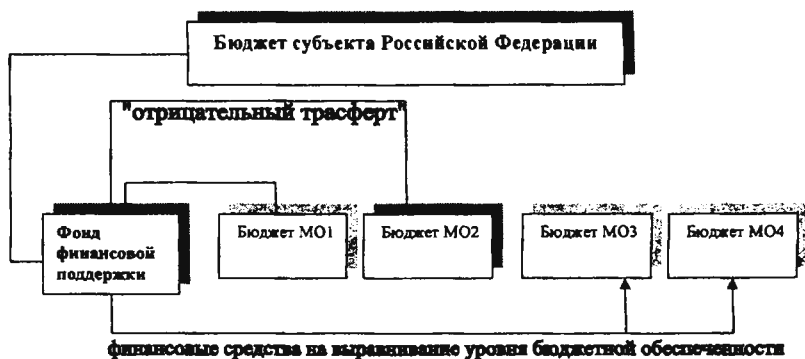


Рис.1 Схема горизонтального движения финансовых потоков

Финансовые потоки в виде отрицательного трансферта перемещаются из бюджетов муниципальных образований, которые имеют высокий налоговый потенциал, в ФФПМО. Из ФФПМО финансовые средства перераспределяются в бюджеты муниципальных образований с низкой доходной базой на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Это позволит изменить сложившуюся практику в системе межбюджетного распределения налоговых поступлений, когда более 80 % бюджетных доходов сначала наполняют региональные бюджеты, а затем в виде трансфертов спускаются в нижестоящие. Применение методики расчета отрицательного трансферта за счет расширения доходных полномочий местного самоуправления позволяет до 40 % снизить объем встречных финансовых потоков региональной бюджетной системы.

Оценка эффективности применения предложенной методики межбюджетного регулирования. Эффективность применения метода расчета отрицательного трансферта для муниципалитетов-доноров состоит в подборе на основе эмпирических данных значения (интервала значений), в пределах которого нормативы налоговых отчислений и формирования отрицательного трансферта не будут сдерживать рост налогового потенциала их территорий и обеспечат достаточную устойчивость региональной бюджетной системы в целом.

Для муниципалитетов-доноров значение коэффициента эффективности применения метода расчета отрицательного трансферта предлагается осуществлять по формуле:

$$K_1 = T_o / D_{co} \quad (4)$$

где: K_1 - коэффициент эффективности применения метода расчета отрицательного трансферта,

T_o - величина отрицательного трансферта за период t , тыс. руб.;

D_{co} - объем доходов бюджета за вычетом полученных трансфертов и средств, полученных по дополнительному нормативу (освобожденные от трансфертов собственные доходы) за период t ($t = 1, 2, \dots, n$), тыс. руб.

Значение K_1 должно поддерживаться примерно на одном уровне, либо уменьшаться при условии роста очищенных доходов бюджета и величины отрицательного трансферта одновременно. Существенное повышение значения K_1 при абсолютном снижении отрицательного трансферта допустимо лишь на коротком временном интервале, например, в условиях кризиса экономики. Основной же тенденцией изменения K_1 должно быть его снижение, считая, что с подъемом экономики других территорий региона, объемы перераспределяемых ресурсов для оказания финансовой помощи будут сокращаться. В противном случае необходимо поддерживать относительную стабильность значения K_1 с тем, чтобы не подорвать бюджетную устойчивость муниципалитетов-доноров, а соответственно, региональной бюджетной системы.

Увеличение значения K_1 может привести к снижению стимулирующей роли предлагаемой методики для муниципалитетов-доноров. Отсюда, по нашему мнению, наряду с единым нормативом отчислений в бюджет муниципалитета необходимо сохранить применение дополнительного норматива по налогу на доходы физических лиц, но уже не столько в роли дотационного регулирования доходов, сколько для снижения риска бюджетной неустойчивости регионов-доноров в зависимости от меняющейся ситуации в краткосрочном периоде.

Это обусловлено тем, что единый норматив применяется на постоянной основе и одинаков для всех муниципальных образований, а дополнительный может дифференцироваться и устанавливается на планируемый год. Именно поэтому дополнительный норматив может стать корректирующей величиной для снижения возможных рисков бюджетной неустойчивости регионов-доноров в результате использования методики расчета отрицательного трансферта на основе применения единого норматива. В этом случае формула значения для определения коэффициента эффективности выглядит следующим образом:

$$K_2 = T_0 / D_{\text{ср}} \quad (5)$$

где: K_2 - коэффициент эффективности применения метода расчета отрицательного трансферта,

T_0 - величина отрицательного трансферта за период t , тыс. руб.;

$D_{\text{ср}}$ - объем доходов бюджета за вычетом полученных трансфертов, но с учетом средств, полученных по дополнительному нормативу за период t , тыс. руб.

Предложенная оценка эффективности применения методики межбюджетного регулирования на основе использования единого норматива отчислений от налоговых доходов и расчета отрицательного трансферта необходима для гибкого реагирования органов управления региональными финансами на изменение экономических условий, ее применение поможет сохранить устойчивость региональной бюджетной системы в рамках задач, решаемых межбюджетным регулированием.

Список работ, опубликованных по теме диссертации

Монография:

1. *Мамаев, А.В.* Региональные финансы: опыт, стратегии, перспективы, / А.В. Мамаев [и др.]. Под ред. к.э.н. Дорждеева А.В., к.ю.н. Завьялова Д.Ю. – М.: Финансы, 2008. – 368 с. (23,00 п.л./0,68 п.л.). – ISBN 5-94513-021-4.

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК РФ:

2. *Мамаев, А.В.* Бюджетные полномочия местного самоуправления: проблемы и пути их решения / А.В. Мамаев // Региональная экономика: теория и практика, 2008, № 8(65). – с. 39-44. (0,58 п.л.).

3. *Мамаев, А.В.* Особенности формирования среднесрочной бюджетно-финансовой политики в регионе / А.В. Мамаев // Региональная экономика: теория и практика, 2008, № 31(88). – с. 29-33. (0,47 п.л.).

4. *Мамаев, А.В.* К вопросу о повышении эффективности деятельности бюджетных учреждений / А.В. Мамаев // Известия КБНЦ РАН, 2008, № 6(26). – с. 47-51. (0,40 п.л.).

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

5. *Мамаев, А.В.* Теоретические основы развития межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления / А.В. Мамаев // Бюджет и финансы, 2010, №1(7). – с. 39-43. (0,53 п.л.).

6. *Мамаев, А.В.* Особенности бюджетной и налоговой политики в Волгоградской области / А.В. Мамаев // Стратегические приоритеты развития государственных и муниципальных финансов в условиях реформирования бюджетного процесса: материалы 2-й Всерос. науч.-практ. конф. к 15-летию Упр. Федер. Казначейства по Волгогр. обл./М-во образования и науки Рос. Федерации, Волгогр. гос. техн. ун-т, Фонд «Науч.-исслед. центр экон. и фин. политики региона»; [отв. ред. С.П. Сазонов]. – Волгоград: Царицын. полиграф. комп., 2009 – с. 202-210. (0,53 п.л.).

7. *Мамаев, А.В.* Основные направления совершенствования региональной бюджетной политики / А.В. Мамаев // Актуальные проблемы совершенствования управления региональными финансами: сборник докладов второй региональной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования управления региональными финансами», 23-24 октября 2008 г. М.: Финансы, 2009.– с. 65-73. (0,54 п.л.).

8. *Мамаев, А.В.* Экономические и финансовые основы разграничения и реализации полномочий муниципальных образований / А.В. Мамаев // Научно-практическая конференция «Актуальные проблемы совершенствования управления региональными и муниципальными финансами», 10-11 июля 2008г.: [материалы]/отв.ред. С.Б. Левинсон [и др.]. – Волгоград: Изд-во ФГОУП ВПО ВАГС, 2008. – с. 227-232.. (0,29 п.л.).

9. *Мамаев, А.В.* Повышение эффективности бюджетной политики органов местного самоуправления / А.В. Мамаев // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Материалы Восьмой научно-практической конференции (16-18 июня 2008 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. – с. 129-131. (0,12 п.л.).

10. *Мамаев, А.В.* Повышение устойчивости доходных источников бюджетов Волгоградской области в условиях реформы местного самоуправления / А.В. Мамаев // Сборник научных работ аспирантов и студентов ВАГС: сб. науч. трудов. – Вып. 11 / ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы». Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2007. – с. 34-43. (0,44 п.л.).

11. *Мамаев, А.В.* Совершенствование механизма формирования доходной части регионального и местных бюджетов / А.В. Мамаев // Сборник научных работ аспирантов и студентов ВАГС: сб. науч. трудов. – Вып. 12 / ФГОУ ВПО

«Волгоградская академия государственной службы». Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2007. – с. 27-34. (0,41 п.л.).

12. *Мамаев, А.В.* Бюджетный процесс и межбюджетные отношения в Волгоградской области / А.В. Мамаев. - Препринт. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2007. – 86 с. (3,57 п.л.).

13. *Мамаев, А.В.* Развитие доходного потенциала бюджетов Волгоградской области в условиях реформы местного самоуправления / А.В. Мамаев // Социально-экономическое развитие России в XXI веке: сборник статей VI Всероссийской научно-практической конференции – Пенза, 2007. – с. 47-49. (0,12 п.л.)

14. *Мамаев, А.В.* Развитие межбюджетных отношений в условиях изменения бюджетного законодательства / А.В. Мамаев // Стратегические приоритеты развития государственных и муниципальных финансов в условиях реформирования бюджетного процесса: материалы Всероссийской научно-практической конференции: г. Волгоград, 14-17 ноября 2007 г. / Министерство образования и науки Российской Федерации, Волгоградский государственный университет [и др.]; [отв. ред. О.В. Иншаков. – Волгоград: ЦПК, 2007 – с. 153-162. (0,63 п.л.).

102

Подписано в печать 20.05.2010 г. Формат 60 × 84/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Times. Усл. печ. л. 1,2.
Тираж 130 экз. Заказ 895.

Волгоградское научное издательство
400011, Волгоград, ул. Электrolесовская, 55.