

*На правах рукописи*

**Яхьяев Махач Магомедсаидович**

**Совершенствование системы  
межбюджетных отношений  
на субнациональном уровне**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

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

Москва – 2014

Работа выполнена в АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»

**Научный руководитель**

кандидат экономических наук

**Бежаев Олег Георгиевич**

**Официальные оппоненты:**

**Кадырова Гульназ Маннуровна**

доктор экономических наук,  
Министерство промышленности и торговли,  
заместитель министра

**Первалова Жанна Владимировна**

кандидат экономических наук,  
ЗАО «Интерсильверлайн»,  
генеральный директор

**Ведущая организация:**

**Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
профессионального образования  
«Кубанский государственный университет»**

Защита состоится 16 декабря 2014 г. в 16.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.007.01 при АНО ВПО «Российская академия предпринимательства» по адресу: 105005, г. Москва, ул. Радио, дом 14.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»: [www.rusacad.ru](http://www.rusacad.ru).

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » ноября 2014 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
доктор экономических наук, профессор



А.З. Гусов

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Российская система межбюджетных отношений сформировалась под влиянием рыночных реформ, ее наиболее существенные проблемы связаны с децентрализацией полномочий субнациональных бюджетов для формирования модели бюджетного федерализма и создания сбалансированной системы межбюджетных отношений, соответствующей лучшей зарубежной практике.

За последние годы структура межбюджетных трансфертов так и не стала более прозрачной. По итогам 2013 год доля дотаций на выравнивание бюджетов выросла незначительно – с 24 до 27% всех трансфертов, но одновременно выросла и доля непрозрачных дотаций на сбалансированность бюджетов – с 7 до 11%. Количество регионов, получающих дотации на сбалансированность бюджета, увеличивается на ежегодной основе, по итогам 2012 года – до 68 регионов, а в 2013 году их количество выросло до 79 субъектов РФ, что обуславливает проблему нетранспарентности перераспределения средств из федерального бюджета. Достаточно сложная ситуация складывается и в отношении роста дефицита бюджетов регионов – с 278 млрд. руб. в 2012 г. до 642 млрд. руб. в 2013 г., или с 3,3% до 7,9% всех доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Если в 2012 г. дефицит бюджета имели 67 регионов, при этом он был умеренным, то в 2013 г. – 77 регионов <sup>1</sup>. В этой связи особенно актуальными сегодня становятся задачи поиска новых инструментов межбюджетного регулирования, направленные на стимулирование роста доходной части местных бюджетов.

Обобщение особенностей зарубежной практики межбюджетных отношений позволило выделить ее позитивные особенности в части: наличия смешанных форм взаимодействия с регионами (децентрализованная и централизованная системы) в рамках соблюдения интересов населения и решения задач общегосударственного масштаба; создания стимулов для рационального использования бюджетных средств с одновременной ликвидацией конфликта интересов между различными регионами; предоставления автономии регионам в решении вопросов территориального значения с учетом сохранения контроля из центра за соблюдением федерального законодательства.

---

<sup>1</sup> Социальный атлас российских регионов//Зубаревич Н.В. Бюджеты регионов в 2013 году: стабильности больше нет [<http://www.socpol.ru/atlas/overviews/>].

В нашей стране основной задачей межбюджетных отношений до сих пор остается необходимость изменения вектора движения бюджетных источников преимущественно в сторону проектов территориального значения. Достаточно успешно функционирующая система межбюджетных трансфертов в РФ в целом выполняет задачу по перераспределению ресурсов между бюджетами различного уровня. Для качественного изменения ситуации условием их предоставления должно быть достижение определенных показателей, выражающихся прежде всего в решении социально-экономических задач развития конкретной территории. Именно поэтому новацией современной системы межбюджетных отношений должно стать повсеместное использование блочных трансфертов на основе целевого расходования бюджетных средств исходя из приоритетных направлений отраслевого или межотраслевого взаимодействия в рамках достижения мультипликационного эффекта в экономике. Применение блочных трансфертов в отечественной практике межбюджетных отношений будет экономически обосновано прежде всего для высокودотационных территорий, чьи стимулы к наращиванию доходной базы местного бюджета крайне низки.

Решение проблем совершенствования системы межбюджетных отношений в РФ предопределило актуальность и важность данного диссертационного исследования как на уровне общетеоретических подходов, так и на уровне практических принципов.

**Степень разработанности научной проблемы.** Теоретические и прикладные проблемы развития государственных и муниципальных финансов с учетом возможности их совершенствования и институционального развития были исследованы в работах отечественных авторов, таких как: Бабич А.М., Балабанов В.С., Борисоглебская Л.Н., Годин А.М., Кирсанов С.А., Лушин С.И., Мысляева И.М., Павлова Л.И., Подпорина И.В., Подъяблонская Л.М., Поляк Г.Б., Слепов В.А.

Весомый вклад в развитие методологии межбюджетных отношений на субнациональном уровне, а также в формирование комплексной нормативно-учетной основы внесли такие авторы, как: Алпатов Ю.М., Бежаев О.Г., Журавская Е.А., Игонина Н.А., Игудин А.Г., Лавров А.Е., Осипова Е.С., Селюков А.Д., Силуанов А.Г., Туровский Р.Ф., Шуба В.Б., Яхьяев М.А.

Среди работ зарубежных авторов, посвященных вопросам совершенствования межбюджетных отношений, обоснованию их роли и места в национальной экономике, следует выделить работы таких авторов, как: Бреннанган Г., Кэмпбелл С., Литвак Дж., Масгрейв Р., Мартинес-Васкес Дж., Оутс У., Смит С., Стиглер Дж., Сьюэлл Д., Танци В., Тибу Ч., Хазер Дж., Хотра К., Хьюз Г., Хэминг Р., Шах А., Эбель Р.

Несмотря на сформированную методическую и научно-теоретическую основу межбюджетных отношений, в существующих научных исследованиях отечественных авторов приведены лишь общие подходы к анализу и оценке эффективности бюджета субнационального уровня, что не позволяет использовать их в практической деятельности в условиях дифференцированного развития регионов.

В отечественных исследованиях отсутствуют адаптированные к зарубежной практике подходы, позволяющие выявить источники для повышения налогового потенциала для регионов РФ; практические предложения по повышению прогрессивности финансового выравнивания бюджетов субнационального уровня с учетом их асимметричного развития и обеспечения финансовой автономии муниципалитетов в рамках децентрализации межбюджетных отношений.

Перечень указанных проблем обуславливает необходимость их тщательной проработки с учетом вопросов, связанных с анализом наиболее перспективных форм совершенствования межбюджетных отношений на субнациональном уровне в РФ.

**Цель диссертационного исследования** состоит в обосновании основных направлений совершенствования системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне для снижения структурных дисбалансов развития отдельных территорий и укрепления их налоговых стимулов с учетом использования передового инструментария и позитивной зарубежной практики в организации бюджетного процесса.

В соответствии с поставленной целью исследования в работе решались следующие **задачи**:

- раскрыть теоретическое значение типа бюджетного устройства государства в системе межбюджетных отношений;
- исследовать зарубежные системы межбюджетных отношений, обосновав наиболее перспективную форму для адаптации к российским условиям;

- рассмотреть основные проблемы межбюджетных отношений на субнациональном уровне в РФ;
- выделить наиболее перспективные источники финансирования местного бюджета для увеличения его доходной части;
- обосновать возможность применения механизма укрепления субнационального бюджета на основе использования блочных трансфертов;
- разработать научно-практические рекомендации по совершенствованию системы межбюджетных отношений в целях финансовой поддержки муниципалитетов.

**Объектом исследования** является система межбюджетных отношений на субнациональном уровне, сложившаяся в Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают экономические отношения, складывающиеся в процессе совершенствования межбюджетных отношений в РФ на субнациональном уровне.

**Теоретической и методологической базой исследования** послужили труды отечественных ученых, посвященные проблемам совершенствования межбюджетных отношений в условиях существующих задач по развитию налогового потенциала отдельных территорий РФ. Весомый вклад в решение вопросов повышения качества бюджетов субнационального уровня внесли зарубежные авторы в части научно-практических предложений по повышению прогрессивности их финансового выравнивания; обеспечения финансовой автономии муниципальных образований; создания горизонтальных связей между субъектами на субнациональном уровне в рамках создания комплексной стратегии координации органов местной власти. Методологической базой исследования послужили общенаучные положения системного подхода, методы ситуационного и сравнительного анализа, методы финансового, экономического, статистического анализа.

**Информационной базой** исследования является репрезентативная совокупность статистических данных, содержащихся в документах: Федеральной службы государственной статистики, отраслевой статистики (Росстат), Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства промышленного развития, Министерства регионального развития РФ и других министерств и ведомств Российской Федерации, а также в ресурсах гло-

бальной информационной сети Интернет, материалах обследований независимых и зарубежных аналитических организаций, в собственных прикладных исследованиях.

В процессе работы над исследованием диссертант руководствовался основными принципами научного подхода, а также собственными результатами по обобщению и систематизации теоретического и прикладного инструментария по совершенствованию системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне.

**Работа выполнена в соответствии с паспортом специальности ВАК 08.00.10. – «Финансы, денежное обращение и кредит». Область исследования** соответствует специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит», п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования; п. 2.8. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов; п. 2.15. Концептуальные подходы к формированию межбюджетных отношений; п. 2.16. Модели бюджетного федерализма в России: проблемы и перспективы развития; п. 2.28. Налоговый потенциал региона и муниципальных образований; п. 2.29. Методология и организационно-экономические аспекты обеспечения местного самофинансирования.

**Научная новизна** диссертационной работы заключается в обосновании подходов, рекомендаций и практических предложений по совершенствованию системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне в развитии и систематизации нового инструментария при решении проблем дифференцированного развития субъектов РФ.

На защиту выносятся следующие наиболее значимые результаты, составляющие **научную новизну исследования**:

1. Обосновано, что эффективность межбюджетных отношений определяется не только составом участников и сферой перераспределения финансов, но и типом бюджетного устройства государства в развитии централизованной, децентрализованной и смешанной формы взаимодействия. Необходимость умеренной децентрализации и централизации системы межбюджетных отношений объясняется ее влиянием на развитие налогового потенциала отдельной территории для обеспечения экономического роста, социальной поддержки населе-

ния при формировании соответствующей инфраструктуры, развития наиболее депрессивных регионов страны.

2. Раскрыты основные достоинства современных зарубежных систем межбюджетных отношений в рамках теорий бюджетного федерализма. Установлено, что немецкая модель межбюджетных отношений, в основу которой положен смешанный (кооперативный) подход, может быть использована в целях адаптации к российской практике. Основные принципы ее функционирования включают: ликвидацию конфликта интересов между различными землями (регионы доноры и регионы реципиенты) на основе гибкой формы целевого финансирования для создания стимулирующего эффекта; выравнивание налогового потенциала земель на основе системы горизонтальных трансфертов, позволяющей сократить разрыв между богатыми и бедными землями на основе взаимовыгодного партнерства посредством рационального использования природной ренты; использование сильной государственной стратегии бюджетного федерализма, обусловленной социально-экономическим типом устройства государства.

3. Обоснованы четыре ключевых блока проблем субнационального уровня межбюджетных отношений в РФ: (1) достаточно разнородная и низкоэффективная классификация источников доходов местных бюджетов приводит к дестимулированию налоговых поступлений; (2) увеличение нагрузки на местные бюджеты при отсутствии стимулирующих мер по формированию собственных источников доходов приводит к постоянному наращиванию расходов на социальную инфраструктуру, что крайне негативным образом сказывается на процессах межбюджетного регулирования; (3) отсутствие инвестиционной политики субнационального уровня приводит к необходимости дополнительного расходования средств федеральных источников, что связано с отсутствием льгот и поддержки инвесторов, специализированных кредитных программ и пр.; (4) недостаточное развитие программ по финансовому стимулированию местных бюджетов приводит к отсутствию или незначительности использования долговых ценных бумаг с целью получения дополнительных источников доходов в местный бюджет.

4. Установлено, что в качестве наиболее перспективного источника финансирования субнационального бюджета для роста доходов муниципальных образований выступает эффективное использование объектов муниципальной



собственности, что определяет возможность получения дополнительных средств в результате: приватизации городских земель на основе реальной рыночной стоимости; применения метода обоснованной кадастровой оценки, основанной на единой методологии с использованием стандартизированного программного обеспечения, с учетом использования услуг специализированных организаций; оптимизации налогообложения для повышения эффективности налогового администрирования; проведения дополнительной инвентаризации бесхозных земельных участков с целью их последующего использования для сдачи в аренду, концессию или заключения сделок по продаже. Обоснован плановый результат от внедрения концептуальных предложений по совершенствованию управления муниципальной собственностью в России для увеличения доходной части субнационального бюджета.

5. Раскрыты особенности формирования механизма укрепления субнационального бюджета на основе использования блочного трансферта. Обосновано, что его использование позволит: сократить расходы на отдельные отрасли или направления их развития в рамках отдельной территории; обеспечить целевой характер расходования средств исходя из приоритетных направлений отраслевого или межотраслевого взаимодействия в рамках достижения мультипликационного эффекта; реализовать блок социально-экономических задач субнационального уровня с учетом гарантированного софинансирования конкретных проектов. Уточнены направления развития субъекта РФ при условии выделения блочных трансфертов из региональных (местных) бюджетов либо в рамках децентрализованных управленческих решений (например, развитие конкретного отраслевого комплекса) с учетом стимулирующего эффекта и консолидации целевых ориентиров развития территории.

6. Разработаны рекомендации по совершенствованию системы межбюджетных отношений в целях финансовой поддержки муниципалитетов. Обосновано, что их применение в практической деятельности будет способствовать: повышению автономии территориальных субъектов на субнациональном уровне для цели комплексного решения задач социально-экономического развития; формированию стимулов к наращиванию доходной базы и оптимизации расходной базы местного бюджета. Доказана возможность обеспечения децентрализации полномочий – от федерального центра на местный уровень – при одновременном обес-

печении контроля, поскольку именно в этом случае будет достигнут мультипликационный эффект, обеспечивающий внутреннее перераспределение приоритетов и задач для отдельной территории, а также снижение «напряженности» между субъектами; повышение качества управления финансами, что может оказать положительное влияние на рост бюджетных доходов в основном за счет проведения более грамотной налоговой политики, а также более эффективного использования государственной и муниципальной собственности.

**Теоретическая значимость работы.** Теоретическое значение работы заключается в разработке теоретико-методологических положений, которые могут быть использованы для дальнейших исследований в области развития отечественной практики межбюджетных отношений на субнациональном уровне. Разработанные в диссертации выводы и рекомендации могут быть использованы регулятивными и надзорными органами для дальнейшего их применения при решении задач оптимизации бюджетного процесса как на региональном уровне, так и с учетом государственного масштаба. Результаты исследования могут быть использованы с целью совершенствования образовательного процесса в высших учебных заведениях по таким учебным курсам, как: «Межбюджетные отношения», «Основы бюджетного процесса в РФ и зарубежной практике», «Особенности межбюджетных отношений на субнациональном уровне» и др.

**Практическое значение исследования** заключается в том, что его результаты и выводы могут быть использованы, во-первых, с целью разработки концептуальных предложений по управлению муниципальной собственностью в России; во-вторых, для решения проблем высокой дотационности отдельных территорий не только с опорой на расширение источников доходов субнационального уровня, но и с использованием более совершенного инструментария межбюджетного регулирования; в-третьих, для совершенствования системы межбюджетных отношений в целях финансовой поддержки муниципалитетов, повышения автономии территориальных субъектов на субнациональном уровне, комплексного решения задач социально-экономического развития, формирования стимулов к наращиванию доходной базы и оптимизации расходной базы местного бюджета.

Результаты диссертационного исследования в настоящее время используются в преподавании профильных дисциплин на кафедре «Финансы, кредит и страхование» Российской академии предпринимательства.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Выводы и рекомендации диссертации по вопросам совершенствования системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне обсуждались на научно-практических конференциях, а также прошли апробацию в практической деятельности ряда организаций, что подтверждено соответствующими актами о внедрении.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена целью, задачами и логикой изложения работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, которые включают 9 параграфов, заключения, где сформулированы выводы и рекомендации по теме исследования, списка использованной литературы. Работа иллюстрирована таблицами и рисунками.

**Публикации результатов исследования.** Положения и рекомендации диссертационного исследования изложены в 9 печатных работах общим объемом 3,3 п.л., в том числе 3 статьи опубликованы в ведущих научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, раскрыта и оценена степень ее разработанности в отечественной и зарубежной литературе, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, охарактеризованы основные элементы научной новизны, определена теоретическая и практическая значимость работы, представлены результаты апробации работы.

**1. Обосновано значение типа бюджетного устройства государства в системе межбюджетных отношений.** В условиях современной экономики особая роль принадлежит развитию межбюджетных отношений, служащих важным звеном в реализации бюджетного процесса в государстве. Традиционно межбюджетные отношения охватывают не только вопросы взаимодействия региональных субъектов в процессе формирования расходов и доходов бюджетов всех уровней, но и вопросы распределения средств и контроля за их целевым использованием.

В отечественной научной литературе сформировалось несколько основных направлений, характеризующих межбюджетные отношения на уровне со-

става субъектов<sup>2</sup>; сферы денежного регулирования и взаимодействия между субъектами<sup>3</sup>.

Денежно-кредитный подход в определении сущности межбюджетных отношений сконцентрирован не на особенностях взаимоотношений государства с субъектами, входящими в его состав, а на распределительной и перераспределительной функциях бюджета различных уровней власти, что в целом определяет сформировавшаяся в государстве система муниципальных финансов. В противовес денежно-кредитному (узкому) подходу в отечественной научной литературе сформировался и так называемый субъектно-распределительный (широкий) подход, определяющий сферу межбюджетных отношений прежде всего с позиции взаимоотношений власти с нижестоящими субъектами в структуре бюджетной системы. Сторонники широкого подхода концентрируют внимание на вопросах возникновения межбюджетных отношений с учетом определения круга его участников, а сторонники более узкого подхода исследуют вопросы денежно-кредитных отношений, возникающих между бюджетами различных уровней власти.

Исследование характерных особенностей межбюджетных отношений в научной литературе позволило выделить также смешанный подход, образующий взаимосвязь широкого и узкого подходов<sup>4</sup>. Его представители значительно шире трактуют сферу межбюджетных отношений, определяя ее как часть государственной бюджетной системы, созданной с учетом: модели государственно-

---

<sup>2</sup> Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. – М.: Национальный институт бизнеса, 2003. – С. 102; Бюджетная система России / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ, 2000. – С. 144; Подъяблонская Л.М. Государственные и муниципальные финансы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – С. 197; Борисоглебская Л.Н., Кирсанов С.А. Государственные и муниципальные финансы: финансирование социальных услуг: Учебник. – СПб.: ООО «Андреевский издательский дом», 2008. – С. 31.

<sup>3</sup> Сикорская И.А. Бюджетная система как основа функционирования межбюджетных отношений / Федеральные и региональные аспекты финансового права: круглый стол, посвященный 75-летию академика Н.И. Химичевой / Под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – С. 48–49; Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учеб. пособие. – М.: Дашков и Ко, 2009. – С. 32.

<sup>4</sup> Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: International Monetary Fund). – 2005; Lavrov A. *The System of Interbudgetary Relations in Russia in Transition* (Washington: World Bank). – 1997; Litwack J., Sutherland D. «Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case for Subnational Autonomy», OECD Center for Cooperation with Nonmembers (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development). – 2001; Журавская Е.А. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. – М.: Инфра-М, 2005.

го устройства на основе принципа централизма и децентрализма; полномочий субъектов, определенных на административно-законодательном уровне, по распределению доходной и расходной части бюджета; состава национальной бюджетной системы; единства интересов государства и населения.

В исследовании определено, что научно-теоретическое значение межбюджетных отношений характеризуется не только составом участников и сферой перераспределения финансов, но и вопросами бюджетного устройства государства в развитии централизованной, децентрализованной и смешанной форм взаимодействия. Модель государственного управления имеет ключевое значение в структуре межбюджетного устройства, что и определяет подходы и особенности межбюджетных отношений.

Основные функции межбюджетных отношений связаны с выравниванием бюджетной обеспеченности и стимулированием к социально-экономическому развитию территорий. С нашей позиции, было бы более правильно использовать термины «вертикальное регулирование» и «горизонтальное регулирование» по отношению к выравнивающей и стимулирующей функциям межбюджетных отношений.

На уровне горизонтального регулирования происходит взаимодействие бюджетов различных уровней с целью соблюдения баланса по их бюджетной обеспеченности за счет собственных доходов, при недостаточности которых происходит их выравнивание, либо последующее стимулирование для увеличения наполняемости бюджета за счет сокращения бюджетных трансфертов. На уровне вертикального регулирования осуществляется воздействие на нижестоящие бюджеты для обеспечения возможности использования средств на всей территории страны при одновременном сохранении ценовой стабильности в экономике. Вертикальное воздействие также предполагает наличие стимулирующих и выравнивающих механизмов для защиты бюджета и увеличения возможностей для его наполнения.

Таким образом, весь процесс межбюджетных отношений можно представить как систему устойчивых координат, где горизонтальная и вертикальная оси связаны со стимулирующими и выравнивающими механизмами межбюджетного регулирования. Стимулирующая и выравнивающая функции представляют собой перманентные инновации в бюджетном процессе, где бесконечный поиск рационального соотношения централизма и децентрализма приводит к об-

разованию новых инструментов для их реализации, ключевыми из которых являются процессы стимулирования и обеспечения налогового потенциала.

В этой связи в исследовании обосновано, что выбор типа бюджетного устройства государства – централизация, децентрализация и смешанные формы организации межбюджетных отношений – самым непосредственным образом влияет на динамику развития бюджетной системы в государстве. При этом выравнивающая функция межбюджетных отношений становится преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функцией, что предопределяет формирование двуединого процесса регулирования, который не только связан с задачами регионального и местного развития, но и обуславливает динамику бюджетных поступлений для поддержки конкретных секторов экономики. Необходимость умеренной децентрализации и централизации системы межбюджетных отношений объясняется ее влиянием на развитие налогового потенциала отдельной территории для обеспечения экономического роста, социальной поддержки населения при формировании соответствующей инфраструктуры, развития наиболее депрессивных регионов страны.

## **2. Исследованы зарубежные системы межбюджетных отношений и обоснована наиболее перспективная форма их для адаптации к российским условиям.**

В зависимости от принятого в государстве устройства бюджетной системы можно судить о степени централизации или децентрализации межбюджетного взаимодействия. Унитарным системам свойственна централизация бюджетных средств, а федеральным – высокая самостоятельность, выраженная в децентрализации межбюджетного взаимодействия.

Отличие от унитарного, в федеративном государстве существует многоуровневая система управления, позволяющая корректировать различия в бюджетной обеспеченности как на федеральном, региональном, так и на местном уровнях. Результаты этого процесса различаются в силу масштаба ряда объективных причин, что делает проблему распределения финансовых ресурсов между муниципальными образованиями насущной, требующей своего решения на разных этапах развития. Вопросы выравнивания региональных различий с помощью бюджетных инструментов оказались наиболее проработанными в рамках теорий экономического и бюджетного федерализма. В зарубежной науке тео-

рии, связанные с проблемами сглаживания диспропорций, основанные на положениях экономического и бюджетного федерализма, государственного регулирования экономики, налогообложения, общественного сектора и государственных финансов, получили свое развитие в середине XX века.

Стиглер Дж. и Тибу Ч. выдвинули и обосновали в 1950–1960 гг. гипотезы о необходимости существования в федеративных государствах нескольких уровней публичной власти с наличием у них определенных функций<sup>5</sup>. Непосредственно принципы распределения как доходных, так и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы были сформулированы, в частности, в трудах (1970–1985 гг.) Оутса У. и Масгрейва Р.<sup>6</sup> Различные типы моделей межбюджетного взаимодействия до сих пор являются объектом пристального изучения специалистов. Широкомасштабные исследования в данной области были проведены в начале 90-х Хьюзом Г. и Смитом С.<sup>7</sup>, которым на основании отличительных признаков – схожести подходов к регулированию межбюджетных отношений, особенностей бюджетного федерализма, соотношения ролей центральных и субнациональных властей – удалось систематизировать информацию по крупнейшим развитым странам, определив влияние принятой модели бюджетного федерализма на степень самостоятельности региональных и местных властей – субнациональный уровень<sup>8</sup>.

На основе систематизации зарубежных научных взглядов<sup>9</sup> в исследовании обосновано, что наиболее востребованной формой межбюджетных отно-

---

<sup>5</sup> Stigler G. «The Tenable Range of Functions of Local Government» in US Congress Joint Economic Committee. (ed.) *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*//Government Printing Office: Washington, DC. – 1957; Tiebout C. M. «A Pure Theory of Public Expenditures» // *Journal of Political Economy* 64: 416–424. – 1956.

<sup>6</sup> Musgrave R. A. «Who Should Tax, Where, and What?» in Charles E. McLure, Jr. (ed.) *Tax Assignment in Federal Countries*//Canberra: The Australian National University. – 1983; Oates W. *Fiscal Federalism*//New York: Harcourt, Brace, Jovanovich. – 1972.

<sup>7</sup> Hughes G., Smith S. *Economic aspects of decentralized government: Structure, functions and finance*. London, 1991.

<sup>8</sup> Прим. автора. В российской практике субнациональный уровень включает в себя региональные и местные бюджеты, где сосредоточена половина бюджетных средств субъектов РФ.

<sup>9</sup> Ebel R. D., Hotra K. «World Bank Supports Fiscal Decentralization» *Transition* 8 (5): PP. 11–12. – 1997; Barro R. J. *Getting It Right: Markets and Choices in a Free Society*. Cambridge: MIT Press. – 1996; Huther J., Shah A. «Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization»// *Policy Research Working Paper № 1894*, World Bank. – 1998; Tanzi V. «Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects» *Annual Bank Conference on Development Economics 1995*, The World Bank, Washington D.C., 295–316. – 1996.

шений является умеренная децентрализация, однако ее применение требует стабильности денежно-кредитной политики в государстве, благодаря чему может быть обеспечена эффективность расходов субнациональных бюджетов и снижено инфляционное давление с целью предотвращения дестабилизации национальной экономики. Диссертант разделяет позицию Масгрейва Р.<sup>10</sup>, утверждающего, что высокая межюрисдикционная мобильность налоговой базы создает достаточно большие проблемы для субнационального бюджета. Налоги, которые не отражают конкретный вклад региона в экономику страны, существенно искажают информацию о его экономической активности.

В исследовании рассмотрены особенности смешанной или кооперативной формы межбюджетных отношений на субнациональном уровне, представляющей собой симбиоз централизованной и децентрализованной формы. Смешанная модель межбюджетных отношений получила широкое распространение в отдельных странах Европы: Греции, Испании, некоторых скандинавских странах, однако наибольшее распространение она получила в Германии, где создана трехуровневая бюджетная система, выстроенная по принципу вертикально-горизонтальных связей между центром и нижестоящими уровнями.

Вертикальная связь обеспечивает выравнивание (распределение финансовых средств между уровнями власти в федеративном государстве), а горизонтальная – финансовое выравнивание (распределение финансовых средств, причитающихся землям в целом, между отдельными субъектами федерации). Ее основные принципы включают: ликвидацию конфликта интересов между различными землями (регионы-доноры и регионы-реципиенты) на основе гибкой формы целевого финансирования для создания стимулирующего эффекта; выравнивание налогового потенциала земель на основе системы горизонтальных трансферов, позволяющей сократить разрыв между богатыми и бедными землями на основе взаимовыгодного партнерства посредством рационального использования природной ренты; использование сильной государственной стратегии бюджетного федерализма, обусловленной социально-экономическим типом устройства государства. Принятая в Германии система межбюджетных отношений может быть успешно адаптирована и к российской практике, учи-

---

<sup>10</sup> Musgrave R. A. «Who Should Tax, Where, and What?» in Charles E. McLure, Jr. (ed.) Tax Assignment in Federal Countries // Canberra: The Australian National University. – 1983.



тывая исторический опыт развития стран, а также схожие принципы организации межбюджетных отношений на основе смешанной модели.

### **3. Рассмотрены основные проблемы межбюджетных отношений на субнациональном уровне в РФ.**

В исследовании определено, что перечень собственных доходов, определенный в ст. 47 Бюджетного кодекса РФ, к собственным доходам местных бюджетов относит местные налоги, отчисления части региональных и федеральных налогов, неналоговые доходы, субсидии и трансферты. В данном перечне сомнения вызывают лишь субсидии и трансферты, которые формально искажают картину бюджетной обеспеченности субнационального уровня. В отсутствие таких противоречий, когда к собственным доходам можно будет отнести лишь поступающие средства в местный бюджет, реальная картина бюджетной обеспеченности будет носить более объективный характер, как с точки зрения необходимости экономической поддержки муниципалитетов, так и с позиции терминологической конструкции. Основной задачей классификации доходов местного бюджета является выявление его экономического и инвестиционного потенциалов, что в дальнейшем может быть использовано для цели корректировки бюджетного дефицита с учетом межбюджетных трансфертов и выделяемых субсидий на субнациональном уровне.

Обоснована необходимость расширения существующей классификации доходов с учетом необходимости дифференцирования источников поступлений в бюджет субнационального уровня в части: источника получения доходов, признака налогового происхождения, признака экономической принадлежности, признака эффективности использования средств бюджета. Использование новой классификации расширяет возможности по выявлению проблем бюджетного дефицита.

Анализ статистических данных показал, что проблема бюджетного дефицита является актуальной для 2/3 российских регионов (субъектов Российской Федерации). У всех субъектов есть долговые обязательства<sup>11</sup>. Более того, за последние годы наметился значительный рост таких обязательств. По данным Минфина России, динамика роста государственного внутреннего долга постоянно увеличивается (рис. 1)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Прим. автора: за исключением Ненецкого АО.

<sup>12</sup> Объем государственного внутреннего долга РФ с учетом прогнозной оценки [[http://www1.minfin.ru/ru/public\\_debt/subdbbt/](http://www1.minfin.ru/ru/public_debt/subdbbt/)].



**Рис. 1. Динамика роста внутреннего государственного долга с учетом прогнозной оценки до 01.01.2015 г. (млрд. руб.)**

В этой связи в исследовании выделены четыре крупных блока задач, требующих решения:

Во-первых, это достаточно разнородная и низкоэффективная классификация источников доходов местных бюджетов, приведшая к дестимулированию налоговых поступлений, доля безвозмездных перечислений превышает в некоторых случаях 50 и более процентов от совокупных доходов.

Во-вторых, задачи по развитию социально-экономического блока страны предопределяют постоянное увеличение нагрузки на местные бюджеты, что приводит к повышению их расходной части на ежегодной основе. Отсутствие стимулирующих мер по формированию собственных источников их покрытия приводит к постоянному наращиванию расходов, что крайне негативным образом сказывается на процессах межбюджетного регулирования.

В-третьих, отсутствие инвестиционной политики субнационального уровня приводит к необходимости дополнительного расходования федеральных источников. А проблемы низкой самоокупаемости инвестиционных проектов на местном уровне, отсутствия льгот и поддержки инвесторов, специализированных кредитных программ для развития муниципалитетов и модернизации градообразующих предприятий – в совокупности способствуют образованию дополнительных расходов в бюджете.

В-четвертых, недостаточное развитие программ по финансовому стимулированию местных бюджетов приводит к отсутствию или незначительности использования долговых ценных бумаг, выпущенных в виде муниципальных облигаций с целью получения достаточных финансовых средств для инвестирования в проекты местного уровня.

#### **4. Выделены наиболее перспективные источники финансирования бюджета субнационального уровня для увеличения его доходности.**

В исследовании определено, что наиболее существенные источники для пополнения субнационального бюджета могут быть получены от продажи муниципального имущества, что предопределяет и совершенно иной анализ основных проблем, сконцентрированных в системе управления муниципальной собственностью.

Исследован и обоснован перечень основных проблем, сконцентрированных в системе управления муниципальной собственностью.

1. Определение кадастровой стоимости объектов муниципальной собственности и ее пообъектного учета.

В РФ процесс формирования государственного кадастра реализуется начиная с 2008 года. Однако он протекает медленно, что обусловлено дефицитом средств, необходимых для проведения кадастровой (массовой) оценки объектов муниципальной собственности.

2. Рациональное использование объектов муниципальной собственности для общегородских и социально-экономических нужд.

Нормативное и фактическое использование объектов муниципальной собственности имеет существенное различие. Формально такое расхождение связано с нерациональным использованием городских земель, включая бесхозные земельные участки, не закрепленные в общем реестре кадастрового учета, что подтверждает утверждение о необходимости реформирования действующей модели распоряжения объектами муниципальной собственности. С позиции диссертанта, многообразие воспроизводственных механизмов для объектов муниципальной собственности позволяет не только обеспечить дополнительные доходы местного бюджета, но и конвертировать их в ценные бумаги, объекты социального назначения, меры поддержки населения и малого предпринимательства.

3. Оптимизация информационного обмена для повышения эффективности взаимодействия фискальных органов власти и органов регистрации и учета объектов муниципальной собственности.

Одним из наиболее актуальных направлений реформы государственного управления собственностью в Российской Федерации является процесс построения информационного сообщества, реализуемый посредством создания электронного правительства и системы оказания услуг в электронном виде, а также реализация административной реформы, затрагивающей как федеральный, так и региональный и муниципальный уровни власти.

4. Совершенствование налогового законодательства в части повышения эффективности администрирования земельного налога и налога на имущество по ставке, объективно отвечающей целям развития муниципального образования в рамках существующих региональных особенностей. Проблемы высокой стоимости администрирования стоят достаточно остро во многих регионах нашей страны. Немаловажную роль в данном процессе играет адекватность размера налоговой ставки, порой не учитывающей реалии территориального и геоэкономического потенциала.

Таким образом, для роста доходов муниципальных образований необходимо более эффективное использование объектов муниципальной собственности, что определяет возможность получения дополнительных средств в результате: приватизации городских земель на основе кадастровой стоимости; применения метода обоснованной кадастровой оценки с учетом единой методологии с использованием стандартизированного программного обеспечения; оптимизации налогообложения для повышения эффективности налогового администрирования; проведения дополнительной инвентаризации бесхозных земельных участков с целью их последующего использования для сдачи в аренду, концессию или заключения сделок по продаже.

Предварительный результат от внедрения данных предложений показан в таблице 1.

#### **5. Обоснована возможность применения механизма укрепления субнационального бюджета на основе использования блочных трансфертов.**

В исследовании определено, что основные проблемы отечественной системы межбюджетных отношений связаны с дифференцированным уровнем разви-

**Основные концептуальные предложения по совершенствованию управления муниципальной собственностью в России [авторская разработка]**

Основные предложения	Предварительный результат от внедрения
Самоопределение и финансовая независимость муниципалитетов на этапе оценки недвижимости и земли при одновременном контроле со стороны законодательной и исполнительной власти.	Поступления от земельного налога должны направляться полностью в муниципальный бюджет, муниципалитеты должны получить большую финансовую независимость и использовать подобные дополнительные средства для решения непосредственных задач и удовлетворения городских нужд.
Осуществление «здоровой» конкуренции между муниципалитетами на этапе реализации государственной программы оценки муниципального недвижимого имущества.	Последствием таких решений должно стать изменение экономической и социальной структуры городов, их взаимоотношений, а также возникновение уникальных отличительных особенностей кадастровой оценки в зависимости от специфики того или иного муниципалитета.
Приватизация городских и муниципальных земель на основе реальной рыночной стоимости в рамках утвержденной программы и сроков ее реализации.	Муниципалитеты не должны облагать налогом свою собственную землю (землю под многоэтажной застройкой и вокруг нее), при этом имея обязанности по поддержанию порядка на этих территориях и т.д. Как результат – муниципалитеты будут склоняться к приватизации такой земли в пользу владельцев квартир, что создаст основу для концепции кондоминиумов.
Повышение качества информационного обмена между регистрирующими, инвентаризирующими и фискальными органами власти.	Органы регистрации и инвентаризации должны обладать детализированной информационной базой по всем объектам муниципальной собственности, что в условиях перехода на кадастровую оценку создаст дополнительные возможности для налоговых органов.
Оптимизация льгот по земельному налогу и налогу на имущество для повышения эффективности налогового администрирования	Администрирование земельного налога и налога на имущество на местном уровне позволит установить экономически объективные налоговые ставки, учитывая специфику рынка и справедливость кадастровой стоимости имущества.

тия отдельных территорий, что приводит к конфликту интересов между регионами-донорами и регионами-реципиентами, поэтому требует использования более гибкой формы взаимодействия (стимулирование внутренней конкуренции, административное сотрудничество, реализация совместных проектов и задач).

Монопрофильные субъекты РФ заинтересованы в развитии конкретной отрасли, и, напротив, для территорий, развивающихся в межотраслевом поле, более рационален межотраслевой характер развития. Однако анализ структуры распределения субсидий по государственным программам в РФ на ближайшие

годы показал <sup>13</sup>, что ее основной недостаток заключается в отсутствии ориентира на развитие конкретной территории в рамках мультипликационного эффекта для смежных отраслей. На период 2013–2015 гг. предусматривается сокращение субсидий (преимущественно в рамках государственных программ «Развитие здравоохранения» и «Развитие образования»). Предоставление финансовой поддержки регионам в связи с возникновением новых обязательств планируется осуществлять преимущественно через механизм дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности. Существующая структура распределения субсидий не учитывает: отраслевой и межотраслевой характер выделяемых трансфертов; наличие или отсутствие требования о софинансировании со стороны субъекта РФ; наличие или отсутствие установленного перечня направлений финансирования отрасли для достижения мультипликационного эффекта.

Для цели формирования механизма укрепления субнационального бюджета существует необходимость создания классификационных признаков блочных трансфертов, которые бы позволяли дифференцировать целевое использование средств, исходя из отраслевых особенностей субъекта, возможностей межотраслевого взаимодействия и инновационного потенциала отдельной территории (рис. 2).



**Рис. 2. Особенности формирования механизма укрепления субнационального бюджета на основе использования блочного трансферта [авторская разработка]**

<sup>13</sup> Распределение субсидий по государственным программам в 2013–2015 гг. [ <http://dcenter.hse.ru/>].

Установлено, что практическое использование механизма укрепления субнационального бюджета на основе использования блочного трансферта позволит: сократить расходы на отдельные отрасли или направления их развития в рамках отдельной территории; обеспечить целевой характер расходования средств, исходя из приоритетных направлений отраслевого или межотраслевого взаимодействия, в рамках достижения мультипликационного эффекта; реализовать блок социально-экономических задач субнационального уровня с учетом гарантированного софинансирования конкретных проектов.

Уточнены направления развития субъекта РФ при условии выделения блочных трансфертов из региональных (местных) бюджетов либо в рамках децентрализованных управленческих решений (например, развитие конкретного отраслевого комплекса) с учетом стимулирующего эффекта и консолидации целевых ориентиров развития территории. Обозначенные формы межбюджетного взаимодействия предопределили необходимость поэтапного перехода к практическому применению блочного трансферта на консолидированной основе:

Этап 1. Консолидация трансфертов на уровне подпрограмм государственных программ Российской Федерации.

Этап 2. Консолидация трансфертов на уровне государственных программ Российской Федерации.

Этап 3. Объединение трансфертов в единый консолидированный трансферт с учетом межотраслевого и моноотраслевого характера развития территории.

Таким образом, в исследовании сформирована многоуровневая система блочных трансфертов, позволяющая сгладить конфликт интересов между регионами-донорами и регионами-реципиентами в рамках решения задач конкретной территории; реализовать новую форму сильной государственной стратегии бюджетного федерализма, направленную на ликвидацию разрыва между «богатыми» и «бедными» регионами, что конструктивно позволяет изменить общепринятые стереотипы межбюджетного регулирования, объединив усилия субнационального уровня в лице отдельных регионов и муниципальных образований.

## **6. Разработаны рекомендации по совершенствованию системы межбюджетных отношений в целях финансовой поддержки муниципалитетов.**

Исследование показало, что на сегодняшний день остается не решенным ряд вопросов и задач, в первую очередь связанных с:

- избыточной централизацией бюджетных функций, что не позволяет полноценно реализовывать социально-экономические обязательства на субнациональном уровне;
- необходимостью уточнения состава собственных доходов для цели определения реальной картины бюджетной обеспеченности;
- необходимостью корректировки действующего законодательства для внедрения режима отрицательных трансфертов в части критерия для оценки высокодоходных муниципальных образований, величины минимальной бюджетной обеспеченности определения цели внедрения режима «отрицательных трансфертов»;
- дифференцированным развитием отдельных территорий субнационального уровня, что обуславливает их высокую дотационность.

В связи с чем обосновано применение рекомендаций по совершенствованию системы межбюджетных отношений в целях финансовой поддержки муниципалитетов.

Доказано, что их практическое применение будет способствовать:

- повышению автономии территориальных субъектов на субнациональном уровне для цели комплексного решения задач социально-экономического развития;
- формированию стимулов к наращиванию доходной базы и оптимизации расходной базы бюджета;
- децентрализации полномочий – от федерального центра на местный уровень – при одновременном обеспечении контроля, поскольку именно в этом случае будет достигнут мультипликационный эффект, обеспечивающий внутреннее перераспределение приоритетов и задач для отдельной территории, а также снижение «напряженности» между субъектами;
- повышению качества управления финансами, что может оказать положительное влияние на рост бюджетных доходов, в основном за счет проведения более взвешенной налоговой политики, а также за счет более эффективного использования государственной и муниципальной собственности.

В **заключении** представлены общие выводы и предложения по совершенствованию системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне в современных экономических условиях.



## **СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Научные статьи в изданиях, рекомендованных ВАК для опубликования основных научных результатов кандидатских диссертаций**

1. Яхьяев М.М. Механизм укрепления субнационального бюджета на основе использования блочных трансфертов // Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономики России: Сборник научных трудов. Выпуск. XXXVIII. – М.: Российская академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2014. – 0,4 п.л.
2. Яхьяев М.М. Источники формирования доходной части бюджета субнационального уровня и их классификация // Путеводитель предпринимателя. Сб. научных трудов. Выпуск XXI / Под научной редакцией Л. А. Булочниковой. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование». 2013. – 0,5 п.л.
3. Яхьяев М.М. Особенности формирования децентрализованной модели межбюджетного взаимодействия на субнациональном уровне // Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономики России: Сборник научных трудов. Выпуск. XXXVII. – М.: Российская академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2013. – 0,5 п.л.

### **Статьи, опубликованные в сборниках научных трудов, специализированных журналах и материалах конференций**

4. Яхьяев М.М. Межбюджетное регулирование в условиях нестабильного развития экономики // Российское предпринимательство: история и современность: Материалы IX Международной межвузовской студенческой научно-практической конференции, 16 мая 2013 г., Москва, РАП. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2013. – 0,2 п.л.
5. Яхьяев М.М. Эффективность управления расходами регионального бюджета // Социально-экономические аспекты развития России в современных условиях: Материалы Межвузовской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. 27марта 2013 г. Российская академия предпринимательства. Подмосковный филиал (Ногинск), 2013. – 0,4 п.л.

6. Яхьяев М.М. Зарубежный опыт использования смешанной модели межбюджетных отношений (на примере Германии) // Инновационная стратегия развития России в условиях глобализации мировой экономики. Международная научно-практическая конференция (5 декабря 2013 г.): сборник статей. – Ярославль: Изд-во «Канцлер», 2014. – 0,4 п.л.
7. Яхьяев М.М. Системы межбюджетных трансфертов в России // Российское предпринимательство: история и современность: Материалы VIII Международной межвузовской студенческой научно-практической конференции, 16 мая 2012 г., Москва, РАП. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2012. – 0,3 п.л.
8. Яхьяев М. М. Эволюция понятия местный бюджет как экономической категории // Российское предпринимательство: история и современность: Материалы VII Международной межвузовской студенческой научно-практической конференции, 12 мая 2011 г., Москва, РАП. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2011. – 0,3 п.л.
9. Яхьяев М. М. Финансовые институты предпринимательства // Российское предпринимательство: история и современность: Материалы V Международной межвузовской студенческой научно-практической конференции, 7 мая 2009 г., Москва, РАП. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2009. – 0,3 п.л.

Подписано в печать 02.10.14  
Формат бумаги 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Гарнитура «Times New Roman»  
Объем 1,63 усл. печ. л. Тираж 100 экз.  
Отпечатано в АП «Наука и образование»  
105005, г. Москва, ул. Радио, 14  
(499)265-65-03, [www.rusacad.ru](http://www.rusacad.ru)

