

АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»

На правах рукописи

Яхьяев Махач Магомедсаидович

**Совершенствование системы межбюджетных отношений
на субнациональном уровне**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
кандидат экономических наук
Бежаев Олег Георгиевич

Москва
2014

Содержание

Введение	3
Глава 1. Основы межбюджетных отношений на субнациональном уровне	13
1.1. Роль и место межбюджетных отношений в муниципальных финансах.....	13
1.2. Особенности зарубежных систем межбюджетного взаимодействия на субнациональном уровне.....	23
1.3. Создание бюджетов субнационального уровня в условиях российской модели межбюджетных отношений.....	40
Глава 2. Методические основы межбюджетного процесса в рамках полномочий местного самоуправления	50
2.1. Источники формирования доходной части бюджета субнационального уровня.....	50
2.2. Перспективные источники финансирования местного бюджета для роста доходов муниципальных образований.....	60
2.3. Внедрение режима отрицательных трансфертов для повышения бюджетной обеспеченности муниципальных образований.....	74
Глава 3. Направления совершенствования межбюджетных отношений в условиях реформирования	87
3.1. Ключевые проблемы и задачи реформирования межбюджетных отношений в условиях дифференцированного развития бюджетов субнационального уровня.....	87
3.2. Механизм укрепления субнационального бюджета на основе использования блочных трансфертов.....	100
3.3. Рекомендации по совершенствованию системы межбюджетных отношений в целях финансовой поддержки муниципалитетов.....	111
Заключение	123
Список использованной литературы	130

Введение

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

За последние четыре года структура межбюджетных трансфертов так и не стала более прозрачной. По итогам 2013 года 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 оно увеличилось 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 [94]. 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 авто-

номии регионам в решении вопросов территориального значения с учетом сохранения контроля из центра за соблюдением федерального законодательства.

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 высоко дотационных 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 научно-методологических 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 зарубежных авторов, работы которых посвящены 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., Хэмминг 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 ассиметричного 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 необходимости совершенствования научно-теоретических и методических подходов в системе 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 являются теоретические и практические подходы в организации межбюджетных отношений на субнациональном уровне для реализации принципов бюджетного федерализма и снижения дифференцированного развития субъектов РФ.

Предметом исследования выступают субъекты субнационального уровня в действующей системе межбюджетных отношений в РФ.

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 база и количественные методы исследования. Результаты исследования основаны на использовании статистических данных: Федеральной службы государственной статистики, отраслевой статистики (Росстат), Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства регионального развития РФ и других министерств и ведомств Российской Федерации, ресурсов глобальной информационной сети Интернет, материалов обследований независимых и зарубежных аналитических организаций, собственных прикладных исследований.

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 качественно нового методологического 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 населения 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 заложен 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 спе-

циализированных 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 цен-

тра 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, 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 совершенствованию 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, включающих 9 параграфов, заключения, в котором 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.

Глава 1. Основы межбюджетных отношений на субнациональном уровне

1.1. Роль и место межбюджетных отношений в муниципальных финансах

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 между региональными субъектами в процессе формирования расходов и доходов бюджетов всех уровней, но и вопросы распределения средств и контроля за их целевым использованием.

Конкретизируя роль и место межбюджетных отношений в муниципальных финансах, следует систематизировать понятийный аппарат, обосновав его с позиции различных научных источников и подходов, выделив основные дефиниции, характеризующие данный термин.

В отечественной научной литературе сформировалось несколько основных направлений, характеризующих межбюджетные отношения на уровне определения состава субъектов; сферы денежного регулирования и взаимодействия субъектов.

Среди междисциплинарных работ современных отечественных авторов по исследованию научно-теоретической сущности межбюджетных отношений следуют выделить научные труды: Алпатова Ю.М., Бабич А.М., Бежаева О.Г., Борисоглебской Л.Н., Бурлачкова В.К., Игутина А.Г., Кирсанова С.А., Колесова А.С., Крохина Ю.А., Максимовой Н.С., Павлова Л.И., Поляк Г.Б., Селюкова А.Д., Слепова В.А., Сомоева Р.Г., Химичева Н.И., Шуба В.Б., Яхьяева М.А. и др.

Фундаментальные исследования отдельных аспектов межбюджетного взаимодействия на субнациональном уровне сквозь призму теорий бюджетного федерализма в разных странах мира проводились такими учеными, как: Журавская Е.В., Лавров А.Е., Литвак Дж., Тер-Минасян Т., Туровский Р.Ф. и др.

Селюков А.Д. [86, с. 102], Поляк Г.Б. [35, с. 144] характеризуют межбюджетные отношения с точки зрения совокупности экономических отношений, складывающихся в результате распределения и перераспределения бюджетных ресурсов в государстве для цели урегулирования доходной и расходной части бюджетной системы в государстве. Бабич А.М. и Павлова Л.И. уточняют, что эти отношения возникают «по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса» [26, с. 147].

Аналогичная позиция прослеживается и в работе Подьяблонской Л.М. [82, с. 197], полагающей, что межбюджетные отношения, прежде всего, определяют сферу денежного регулирования между бюджетами различных уровней. Предметом урегулирования выступают доходы и расходы региональных субъектов, подлежащие перераспределению между ними на постоянной основе.

Борисоглебская Л.Н., Кирсанов С.А. характеризуют межбюджетные отношения как «отношения между органами государственной власти по поводу разграничения видов расходов и доходов на постоянной основе между уровнями бюджетной системы, распределения между бюджетами разных уровней, регулирующих налоги по временным нормативам, утверждаемым на каждый год, перераспределения средств из бюджетов одного уровня в другой, а также между бюджетами того же уровня в разных формах» [31, с. 74].

Научный интерес представляет позиция Игудина А.Г. [54, с. 7], который формализует межбюджетные отношения как определенную денежно-кредитную структуру для распределения и перераспределения доходов и расходов на различных уровнях бюджета.

Рыбакова Р.Ю. [85, с. 16] считает, что определение данного понятия носит весьма общий характер, сводя эти отношения к бюджетным отношениям и бюджетному процессу, не затрагивая самой их сути. По ее мнению, данные отношения представляют собой денежно-кредитные отношения по разграни-

чению на постоянной (без ограничения сроком) основе расходных и доходных полномочий, соответствующих им расходов и в максимально возможной степени доходных источников, а также по межбюджетному регулированию: возможному распределению некоторых налогов по временным (не менее чем на очередной финансовый год) нормативам отчислений между бюджетами разных уровней и перераспределению средств из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в разных формах в целях обеспечения доступа граждан на всей территории страны к получению бюджетных услуг в объеме и качестве не ниже минимально необходимого уровня.

Так называемый денежно-кредитный подход в определении сущности межбюджетных отношений поддерживается в работах Година А.М., Подпориной И.В. и др. [41, 84]. Авторы уделяют повышенное внимание не особенностям взаимоотношений государства с субъектами, входящими в его состав, а распределительной и перераспределительной функциям 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 отношения власти с нижестоящими субъектами в структуре государственного бюджета.

Достаточно емкая характеристика межбюджетных отношений прослеживается в работе Сикорской И.А., определяющей их с точки зрения взаимосвязи всех элементов бюджетной системы по горизонтали и вертикали [87, с. 48–49] с учетом принципов и задач, определенных в законодательстве. По ее мнению, межбюджетные отношения служат специфической разновидностью федеральных, региональных и местных бюджетных отношений, но отличаются от них сферой проявления.

Колесов А.С. определяет их «как неотъемлемую часть бюджетной политики государства, представляющую государствообразующее и бюджетообра-

зующее направление этой политики, призванное обеспечить рациональное регулирование всех финансовых потоков государства между его субъектами по поводу их распределения через единый центр управления и, кроме того, перераспределения между совокупностью этих субъектов и указанным выше центром всех денежных средств, которые общество добровольно передает власти для выполнения ею конкретных функций на основе создания внутри ее иерархии взаимных прав и обязанностей между различными уровнями управления» [59, с. 122]. Особенностью межбюджетных отношений являются сотрудничество не только между органами власти различных уровней, но и между субъектами в государстве [34, с. 71].

Несколько шире трактуют состав межбюджетных отношений Смирникова Ю.Л., Вершило Т.А., Пешкова Х.В., Алпатов Ю.М. [92, 39, 78, 23] и др. Авторы акцентируют внимание на трех главных составляющих межбюджетных отношений: государство, его региональные субъекты и муниципальные образования, подчеркивая тем самым ограниченность денежно-кредитных отношений между участниками.

В свою очередь, Шмакова С.А. [104, с. 46] в своей работе также обращает внимание на ограниченный состав участников межбюджетных отношений, полагая нецелесообразным выделение вопросов организации и осуществления бюджетного процесса в качестве самостоятельного направления по возникновению межбюджетных отношений.

Крохина Ю.А. [63, с. 19–20] определяет межбюджетные отношения как вид общественных отношений в федеративном государстве, в которых посредством специальных методов реализуется установленная или санкционированная государственной волей система финансово-правовых норм по взаимодействию государства и его субъектов в бюджетной деятельности. В поддержку указанной позиции выступают и многие другие отечественные авторы, характеризуя сферу межбюджетных отношений как основное направление взаимодействия государства с субъектами, входящими в состав федерации, для реализации бюджетного процесса.

Принимая во внимание разнородность позиций отечественных авторов по вопросам формирования базовых дефиниций определения «межбюджетные отношения», можно говорить и об их противоречивости.

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.

Некоторые авторы [105, с. 13] подвергают резкой критике дифференцирование субъектно-распределительного подхода (на основе определения состава участников межбюджетных отношений) и денежно-кредитного подхода (формализующего сферу перераспределения муниципальных финансов).

Заслуживает внимания и точка зрения Скворцова О.Ю. [90, с. 66], который полагает неуместным исследовать вопросы межбюджетных отношений, основываясь только на определении состава участников и их полномочий по распределению бюджетных ресурсов. Автор полагает, что межбюджетные отношения складываются в процессе осуществления бюджетных полномочий между бюджетами различных уровней в лице их уполномоченных органов при установлении доходов и расходов соответствующих бюджетов и при распределении доходов между бюджетами различных уровней.

По мнению Карасевой М.В., уже из самого понятия «межбюджетные отношения» вытекает, что данные отношения должны возникать между бюджетами, а значит, между субъектами, являющимися собственниками этих средств. Это обусловлено тем, что многие права (полномочия), реализуемые в сфере бюджета, являются суверенными правами, которые могут принадлежать только государству, а не каким-либо иным субъектам [57, с. 71].

Основная аргументация сторонников так называемого смешанного подхода при определении научно-теоретической сущности межбюджетных отношений основывается на логическом обосновании его сущности, заключающейся в неразрывной взаимосвязи вопросов бюджетного обеспечения и

субъектов, являющихся получателями данных средств [44]. Слепов В.А. совершенно справедливо обращает внимание на вопросы централизации и децентрализации бюджетной системы в унитарном и федеративном государстве, полагая, что между принятой системой в государстве и вопросами распределения бюджетных ресурсов существует определенная взаимосвязь, определяющая отношения власти к нижестоящим субъектам.

Подобную точку зрения разделяют Журавская Е.В., Лавров А.Е., Литвак Дж., Тер-Минасян Т., Туровский Р.Ф., полагая, что вопросы межбюджетного обеспечения находятся в сильнейшей взаимосвязи с действующей в государстве системой управления [148, 129, 130, 64, 50, 99]. Анализ научно-теоретической сущности межбюджетных отношений проводился авторами сквозь призму теорий бюджетного федерализма. Качественная сторона их исследовательских работ сконцентрирована на вопросах конфликтологии отдельных аспектов бюджетного федерализма на субнациональном уровне в разных странах мира.

Научно-теоретическая сущность межбюджетных отношений с точки зрения теории бюджетного федерализма, теории общественного выбора, теории выравнивания экономического потенциала с помощью механизмов межбюджетного взаимодействия исследовалась в трудах видных зарубежных ученых и экономистов. И получила свое развитие в научных работах Бреннангана Г., Масгрейва Р., Оутса У., Стиглера Дж., Тибу Ч. и др. [145, 149, 134, 132, 116] уже начиная с 50-х гг. XX века.

Представители современной зарубежной научной мысли [122, 118, 121] значительно шире трактуют определение межбюджетных отношений, определяемых как часть государственной бюджетной системы, созданной с учетом: модели государственного 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.

Таким образом, мы подошли к очень важному выводу о том, что научно-теоретическое значение межбюджетных отношений определяется не только сущностью того или иного подхода, определяющего состав участников и сферу 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, именно такую точку зрения разделяют многие зарубежные специалисты и ученые [127, 137, 119].

Важно обратить особенное внимание на две ключевые функции межбюджетных отношений – это возможность выравнивания бюджетного обеспечения и стимулирование налогового потенциала.

Наличие стимулирующей функции бюджетного регулирования является отличительным признаком межбюджетных отношений, она призвана обеспечить заинтересованность органов власти различных уровней в социально-экономическом развитии территорий с помощью проведения работы по мобилизации дополнительных поступлений в бюджет при эффективном расходовании средств и т.д.

Таким образом, стимулирующая функция означает, что с помощью бюджетного регулирования государство должно создавать мотивацию органов власти различных уровней к социально-экономическому развитию территорий, субъектов хозяйствования – к применению современных технологий и высокопроизводительных основных средств, инвесторов – к вложению временно свободных денежных средств в экономически эффективные и социально значимые проекты и т.д. Эту же точку зрения разделяет и Игудин А.Г. [55, с. 36], выделяя в качестве основных выравнивающую и стимулирующую функции межбюджетного регулирования. Автор исходит из того, что выравнивающая функция является преобладающей, поскольку позволяет обеспечить региональные бюджеты необходимыми ресурсами на вертикаль-

ной и горизонтальной основе.

Подпорина И.В. [81, с. 18] придерживается схожих взглядов, полагая, что процесс выравнивания не может осуществляться иначе, чем на вертикально-горизонтальной основе, что служит дополнительным стимулятором для регионов. Однако при таком подходе не учитывается стимулирующая функция как самостоятельный инструмент межбюджетного регулирования.

В этой связи полагаем, что гораздо правильнее использовать термины «вертикальное регулирование» и «горизонтальное регулирование» по отношению к выравнивающей и стимулирующей функциям межбюджетных отношений. Поскольку на горизонтальном уровне 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. А на вертикальном уровне 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 представляет собой систему устойчивых координат, где горизонтальная и вертикальная оси связаны со стимулирующими и выравнивающими механизмами межбюджетного регулирования.

Тимофеев Н.С. [96, с. 19] сравнивает стимулирующую и выравнивающую функции с перманентными инновациями в бюджетном процессе, полагая, что бесконечный поиск рационального соотношения централизма и децентрализма приводит к образованию новых инструментов для их реализации, ключевыми из которых являются процессы стимулирования и обеспечения налогового потенциала.

Централизация, децентрализация и смешанные формы организации межбюджетных отношений самым непосредственным образом влияют 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.

Основные задачи межбюджетных отношений связаны с необходимостью стимулирования в регионах экономического роста, обеспечения социальной поддержки населения при формировании соответствующей инфраструктуры, помощи и поддержки наиболее депрессивных территорий страны, что обуславливает их детализацию в части:

- воздействия на формирование инфраструктуры регионов и муниципалитетов для развития экономики страны;
- софинансирования структурных инвестиционных проектов для выполнения общегосударственных задач, развития отдельных территорий, решения проблем миграционной политики;
- обеспечения инновационного развития экономики за счет создания научной и исследовательской инфраструктуры в регионах;
- реализации равных возможностей у населения на различных территориях страны на получение услуг здравоохранения и образования.

С нашей точки зрения, динамический эффект для всей экономики при реализации межбюджетных отношений позволяет наряду с выравнивающей и стимулирующей функциями обеспечить и функцию разграничения полномочий между бюджетами различных уровней с учетом следующих основных принципов:

- возможность учитывать потребности общества и отдельных граждан при разграничении полномочий между уровнями бюджетной системы;

- обеспечение гибкости бюджетной системы при реагировании на изменения внешней и внутренней среды, включая макроэкономические колебания, кризисы и пр.;

- взаимодействие и взаимовлияние всех уровней бюджетной системы в рамках первоочередных целей и задач, определенных в государстве.

Однако, как справедливо отмечается в научной литературе [124], межбюджетные отношения, помимо своих основных функций, выполняют и более глобальные задачи, связанные с повышением внутренней конкуренции в стране на уровне регионов и муниципалитетов, что позволяет более эффективно развиваться экономике.

Таким образом, научно-теоретическое значение межбюджетных отношений определяется не только сущностью того или иного подхода, дифференцирующего состав участников и сферу перераспределения финансов, но и вопросами бюджетного устройства государства в развитии централизованной, децентрализованной и смешанной формы взаимодействия. Модель государственного управления имеет ключевое значение в структуре межбюджетного устройства, что и определяет подходы и особенности межбюджетных отношений.

Необходимость умеренной децентрализации и централизации системы межбюджетных отношений объясняется, прежде всего, ее эффективностью и целесообразностью, определяемых, во-первых, при анализе влияния исследуемого явления на развитие территорий; во-вторых, при оценке конкурентного потенциала отдельных территорий в сфере привлечения инвестиций.

В связи с изложенным выше в следующем параграфе исследования мы рассмотрим эти и другие вопросы, а также структурируем особенности зарубежной системы межбюджетного взаимодействия на субнациональном уровне.

1.2. Особенности зарубежных систем межбюджетного взаимодействия на субнациональном уровне

Как показали результаты проведенного нами исследования, существующая в государстве система межбюджетного взаимодействия охватывает основные направления бюджетного процесса. 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.

В рамках данного параграфа мы больше внимания уделим федеральной бюджетной системе с учетом специфики российской экономики, а также обобщим зарубежный опыт по функционированию децентрализованной, централизованной и смешанной систем межбюджетного взаимодействия.

В отличие от унитарного, в федеративном государстве существует несколько уровней управления, выравнивание различий осуществляется как на федеральном, региональном, так и на местном уровне. Однако результаты этого процесса различаются из-за 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 теории, связанные с проблемами сглаживания диспропорций, основанные на положениях экономического и бюджетного федерализма, государственного регулирования экономики, налогообложения, общественного сектора и государственных финансов, получают развитие начиная с тридцатых годов XX в. На наш взгляд, именно их можно считать первыми теориями выравнивания экономических потенциалов с помощью механизмов межбюджетного взаимодей-

вия.

Стиглер Дж. [145] и Тибу Ч. [149] выдвинули и обосновали в 1950–1960 гг. гипотезы о необходимости существования в федеративных государствах нескольких уровней публичной власти с наличием у них определенных функций.

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. [134, 132].

Исследования разделения доходных полномочий, проведенные Бреннаном Г. [116], выявили большое количество экономических ограничений, накладываемых на распределение налоговых поступлений между уровнями государственной власти. Из рассмотренных им принципов закрепления расходных и налоговых полномочий за уровнями публичной власти следует вывод о неизбежности в той или иной степени определенной вертикальной несбалансированности бюджетной системы (т.е. несоответствия расходных обязательств региональных властей их налоговым полномочиям).

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. [125], которым на основании отличительных признаков – схожести подходов к регулированию межбюджетных отношений, особенностей бюджетного федерализма, соотношения ролей центральных и субнациональных властей – удалось систематизировать информацию по 19 странам Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), за исключением стран с малой численностью населения (Ирландия, Люксембург и Новая Зеландия), приведя их к четырем классификационным группам:

- 1-я группа: три федеративных государства – Австралия, Канада и США и два унитарных государства – Великобритания и Япония, в которых региональным и местным властям предоставлена относительно большая самостоятельность, подкрепленная широкими налоговыми полномочиями;

- 2-я группа: страны Северной Европы – Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция, отличающиеся особенно высокой долей участия нецентральных властей в финансировании социальных расходов;

- 3-я группа: западноевропейские федерации – Австрия, Германия и Швейцария, в которых бюджеты разного уровня отличаются автономностью и активным сотрудничеством;

- 4-я группа: юг и запад Европы – Бельгия, Греция, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия и Франция, характеризующиеся значительной финансовой зависимостью регионов от центрального бюджета.

Поскольку главным критерием выделения типов моделей бюджетного федерализма является степень централизации (децентрализации) государственного управления или степень самостоятельности региональных и местных властей, все существующие модели межбюджетных отношений сегодня принято сводить к централизованным, децентрализованным и смешанным (кооперативным) [52, с. 6].

Однако, для того чтобы перейти к исследованию особенностей системы межбюджетного взаимодействия, рассмотрим, что же представляет собой субнациональный уровень.

Данная терминология широко используется в западных странах, где субнациональный уровень охватывает все уровни административно-территориальных единиц в условиях централизованного правительства. В федеральных системах субнациональный уровень включает в себя различные территориальные единицы: штаты, провинции, кантоны, земли и регионы более низкого уровня, такие как: уезды, советы, муниципалитеты и пр.

В российской практике субнациональный уровень включает в себя региональные и местные бюджеты, где сосредоточена половина бюджетных средств субъектов РФ. В некоторых научных источниках терминология различается и вместо термина «субнациональный» употребляется термин «субрегиональный» [70, с. 58–59].

Таким образом, переходя к исследованию особенностей системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне, рассмотрим все существующие модели управления, а также практику их применения в разных странах мира.

Централизация в бюджетной системе характеризуется высокой степенью участия в бюджетном процессе органов власти, выражающейся в контроле субнациональных бюджетов центром, а также возможностью выравнивания бюджетного дефицита через систему бюджетных трансфертов. В странах, где используются подобные модели межбюджетных отношений, местные бюджеты не наделяются полномочиями по распределению собственных источников доходов, что предопределяет использование трансфертов и других механизмов перераспределения ресурсов для финансирования программ регионального и местного значения.

Существенным недостатком данной модели является формальное функционирование бюджетной системы нижестоящего уровня, а также высокие затраты, связанные с перераспределением ресурсов между субнациональными бюджетами. Однако, несмотря на столь очевидные недостатки, централизованная модель имеет и свои достоинства, заключающиеся в возможности тесного сотрудничества региональных и центральных органов власти путем осуществления жесткого контроля над нижестоящими бюджетами.

Децентрализованная модель характеризуется высокой финансовой самостоятельностью региональных бюджетов, что подразумевает и более высокую координацию межбюджетного взаимодействия субнационального уровня и центра. Наряду с этим для данной модели характерна приоритетность федерального законодательства над региональным, что гарантирует соблюдение общегосударственных интересов в экономике. В связи с чем достоинством указанной модели является относительная самостоятельность субнациональных бюджетов, а недостатком – возможность злоупотребления полномочиями, что может привести к срыву государственных программ, а также к потере контроля со стороны центральной власти. Учитывая доста-

точно высокое распространение данной модели в развитых странах, рассмотрим более подробно основу децентрализованной модели межбюджетного взаимодействия.

Термин «децентрализация» достаточно широко используется в научной литературе. Он может характеризовать пространственную, финансовую, фискальную децентрализацию применительно к бюджетной системе.

Тем не менее Эбель и Хотра [120] выделяют общие характерные особенности для данного термина, характеризуя его с точки зрения политических, экономических и институциональных основ межбюджетных отношений, направленных на повышение эффективности государственных институтов и устойчивого развития инфраструктуры, рационализации механизмов налоговых отчислений и поддержки системы социальной защиты.

Основным аргументом в пользу децентрализации является повышение мотивации для создания прозрачной системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне в рамках ее подотчетности и автономии. Стиглер концентрирует внимание на децентрализованной системе как системе, приближенной к общественным интересам [145]. Оутс [134] формулирует собственную теорию децентрализации, суть которой состоит в том, что «каждый субнациональный уровень должен иметь достаточные полномочия над собственной территорией для того, чтобы оценить выгоды и издержки такого положения».

В своей основополагающей работе по теории государственных финансов Масгрейв [133] дифференцирует функции правительства на три части: макроэкономическая стабильность, перераспределение доходов и распределение ресурсов. В условиях децентрализованной системы межбюджетных отношений функция по распределению ресурсов на уровне субнациональных органов власти не вызывает затруднения, однако Масгрейв утверждает, что возможность соблюдения двух остальных функций носит дискуссионный характер.

Макроэкономическая стабильность может быть достигнута только путем обеспечения стабильной монетарной и фискальной политики. В то же время функция по обеспечению макроэкономической стабильности не может быть обеспечена на субнациональном уровне, поскольку она напрямую зависит от стабильности национальной валюты, что, в свою очередь, 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 [134].

Основным фактором, определяющим успех денежной политики в государстве, является ценовая стабильность [108], предопределяющая наличие независимого от политического давления со стороны правительства [107] денежно-кредитного регулирования в стране, включая центральный банк и иные фискальные органы. В странах с централизованными системами достаточно сложно обеспечить независимость фискальных органов, в то же время в децентрализованных системах независимость центрального банка может быть обеспечена на институциональном уровне. Четыре крупнейших центральных банка Европы были признаны самыми независимыми с учетом высокой степени децентрализации в странах: Швейцарский центральный банк, Бундесбанк Германии, Центральный банк Австрии и Федеральная резервная система США [143].

Хазер и Шах [126] провели собственное исследование в 80 странах мира с целью выявления критериев независимости центральных банков, сформулировав 13 основных. Их анализ показал, что существует статистически значимая положительная корреляция между индексом независимости центрального банка и индексом децентрализации бюджетной системы.

Оутс [134], Танци [147] и другие авторы [138] в своих исследованиях приходят к выводу о том, что на субнациональном уровне в децентрализованной системе межбюджетных отношений налоговая политика становится обязательным элементом, подлежащим постоянному контролю со стороны

правительства. Необходимость жесткого контроля обусловлена наличием расходов местных бюджетов, которые могут быть реализованы на нецелевой основе. Вместе с тем политика постоянного контроля должна реализовываться без жестких бюджетных ограничений.

Как полагают некоторые специалисты [153], эффективная децентрализация требует создания соответствующей институциональной структуры, которая может минимизировать риски, связанные с нецелевым расходованием бюджетных средств. Децентрализации должна содействовать формированию прозрачной, подотчетной и предсказуемой системы межбюджетных отношений в государстве, именно для этих целей необходимо формировать эффективные стимулирующие механизмы.

Хотя передача основных полномочий субнациональным органам власти необходима в децентрализованной бюджетной системе, данное условие не является достаточным. Естественным следствием децентрализации должно стать создание жестких бюджетных ограничений. Если расходы субнационального бюджета в условиях децентрализации увеличивают бюджетный дефицит в государстве, это может привести к нестабильности экономики в целом, что противоречит ее основному назначению.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что даже в условиях децентрализованной системы межбюджетных отношений необходимость в бюджетных ограничениях все же существует, поскольку их наличие служит своеобразным стимулом для ответственного поведения органов власти на субнациональном уровне.

В большинстве федеративных государств Конституцией предусмотрена обязанность по перераспределению на субнациональном уровне расходов на социальные нужды: здравоохранение, образование и пр. Даже в некоторых развивающихся странах и странах с переходной экономикой, таких как Бразилия, Индия, такая практика используется повсеместно [111]. В дополнение к этим функциям Сьюэлл [141] указывает на то, что на субнациональном уровне межбюджетных отношений ключевое значение имеет функция рас-

пределения, позволяющая регулировать не только бюджетные средства, но и источники их поступления (например: аренда земельных ресурсов, их управление и использование).

Теории фискального федерализма не содержат каких-либо указаний относительно контроля за целевым использованием бюджетных средств на субнациональном уровне, однако в некоторых исследованиях мы можем встретить подобную аргументацию по необходимости его осуществления [144]. Эффективная децентрализация требует четко определенных границ по распределению расходных полномочий в рамках субнациональных бюджетов, поскольку система межбюджетных отношений в каждой стране имеет собственные особенности и отличия.

В большинстве стран с переходной экономикой приватизация сыграла важную роль в определении подходов по распределению расходов на субнациональном уровне.

При определенных обстоятельствах, прежде всего обусловленных конкуренцией на рынке, государственное вмешательство в вопросы ценообразования услуг просто необходимо. Такие социальные услуги, как образование и здравоохранение, дают положительные внешние эффекты. Внешний эффект образуется тогда, когда действие отдельной услуги может влиять на другие, не отражаясь на рыночных отношениях. От грамотно выстроенной системы межбюджетных отношений зависит, каким будет уровень государственных услуг и может ли он удовлетворять потребностям населения.

Возможности органов власти на субнациональном уровне позволяют лучше понимать потребности местного населения, в отличие от федерального уровня. Таким образом, и ожидания от внешних эффектов на этом уровне межбюджетных отношений должны быть выше. Однако такие статьи расходов, как национальная оборона, могут быть в полной мере оценены исходя из ожидания внешней политики государства только на уровне федерального правительства.

Как полагает Мартинес-Васкес, в условиях децентрализации распределение расходов является только первым шагом в межбюджетных отношениях на субнациональном уровне. Поскольку распределение доходов без конкретного разграничения расходных обязательств может только ослабить процесс децентрализации в государстве [131]. Тем не менее на сегодняшний день ни в научных, ни в прикладных исследованиях не сформирован универсальный набор правил, позволяющий создать наилучшую систему распределения расходов между бюджетами. В связи с чем считаем, что целесообразнее руководствоваться конкретными потребностями и предпочтениями людей, изучение мнения которых следует проводить на регулярной основе – на основе аналитических опросов, экспертных оценок, анализа конкретной социально-экономической ситуации в регионе.

Масгрейв утверждает [132], что распределение расходов в децентрализованной системе межбюджетных отношений непосредственно связано с третьей функцией правительства: распределение ресурсов. В связи с чем критерии их эффективности должны служить важным источником информации для определения границ полномочий по расходованию субнационального бюджета.

Общеизвестно, что в условиях децентрализации субнациональные органы власти наделены собственными полномочиями и ответственностью за их выполнение перед местными фискальными органами. В связи с чем, так же как и расходы, доходы субнационального бюджета формируются исходя из конкретных источников, классификация которых формируется на основе экономических, институциональных и демографических характеристик региона.

Как отмечал в своих исследованиях Масгрейв, 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.

Между тем межюрисдикционная мобильность добавляет и другие проблемы и сложности в процессе распределения налоговых полномочий. Прежде всего речь идет о высоких прогрессивных ставках налогообложения, особенно это заметно в случае, если функция по перераспределению доходов возложена на федеральное правительство. Если в обязанности субнационального уровня власти входит функция по перераспределению социальных услуг (например, в области образования или здравоохранения), то должен быть обеспечен надлежащий контроль за доходами бюджета, включающими подоходный налог, общие местные налоги на бизнес и налог с продаж.

Неравномерное распределение налоговой базы между субнациональными бюджетами приводит к нарушению развития региона, поскольку регионы-доноры должны осуществлять финансирование регионов-реципиентов. Налогообложение природных ресурсов является лучшим примером, характеризующим необходимость проведения грамотной политики перераспределения бюджетных ресурсов.

Из проведенного нами анализа особенностей децентрализованной системы становится очевидным, что как таковая децентрализация не является универсальным инструментом, способным предотвратить ошибки и проблемы межбюджетных отношений на субнациональном уровне. Вместе с тем децентрализация позволяет обеспечить прозрачность, подотчетность и предсказуемость межбюджетных отношений с учетом грамотно выстроенной системой стимулирования. Особенно актуальна эта система для развивающихся экономик.

Переходя к исследованию особенностей смешанных или кооперативных моделей межбюджетных отношений на субнациональном уровне, необходимо отметить, что такая форма взаимодействия представляет собой симбиоз централизованной и децентрализованной модели. Смешанная модель межбюджетных отношений также получила широкое распространение в странах Европы: Греции, Испании, некоторых скандинавских странах, однако наи-

большее распространение она получила в Германии. Отчасти мы уже упоминали особенности бюджетного устройства в данной стране. Однако в контексте исследования особенностей смешанной модели стоит отметить, что немецкая модель обеспечивает прежде всего социальную справедливость в экономике, что, безусловно, влияет и на ее экономическую эффективность.

Смешанная модель межбюджетных отношений предполагает в первую очередь тесное сотрудничество субнационального и федерального уровня в процессе активизации механизма бюджетного выравнивания по территориям, повышение ответственности центра за состояние региональных финансов, повышение обеспечения социально-экономического развития регионов. Наряду с положительными моментами существуют и недостатки, связанные с наличием достаточно жесткого контроля со стороны федерального центра за состоянием субнационального бюджета с учетом ограничения самостоятельности. Для цели выравнивания региональных диспропорций, под которыми мы в первую очередь понимаем возможность сближения уровней социально-экономического развития регионов для устранения проблемных и высокодотационных регионов, применяются межбюджетные трансферты, представляющие собой универсальный инструмент для регулирования бюджетной массы при ее трансформации из вышестоящего в нижестоящий бюджет.

Межбюджетное регулирование на основе смешанной модели управления не ограничивается только выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня. В его функции входит также: возмещение бюджетам дополнительных расходов или потерь доходов, вызванных решениями, принятыми органами власти другого уровня, и возможное доленое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов – стимулирование приоритетных (наиболее социально значимых) с позиции вышестоящих органов власти направлений расходования средств этих бюджетов.

Принимая во внимание высокую социальную значимость межбюджетных отношений, следует учитывать, что эффект от межбюджетного выравни-

вания на субнациональном уровне получают не только отдельные регионы или муниципалитеты, но и отдельные города, внутригородские районы и крупные градообразующие предприятия. Рыбакова Р.Ю. [85] отмечает, что в США в состав местных бюджетов входят бюджеты школьных округов, организуемых не только по территориальному признаку, но и с учетом целевого назначения. В связи с чем межбюджетные отношения делятся не на три уровня, а на четыре-пять уровней, поскольку происходит взаимодействие в рамках региональных, местных и микробюджетов на субнациональном уровне.

И в заключительной части данного параграфа рассмотрим конкретные примеры, связанные с практикой использования той или иной типологии межбюджетных отношений на субнациональном уровне в развитых странах мира, с тем чтобы в дальнейшем сделать вывод относительно применения ее в отечественной практике бюджетного регулирования.

Например, в США порядок налогообложения тесно взаимосвязан с уровнями существующей бюджетной системы, распределение происходит по принципу «налог – бюджет». В таких странах, как Германия, Австрия и Канада, система налогообложения выстроена с учетом отдельных и совместных налогов. Первая категория направляется в бюджет того или иного уровня, а вторая, более крупная, – участвует в формировании бюджетов различных уровней на постоянной основе.

В то же время порядок налогообложения, установленный в Австралии, позволяет практически не использовать практику выравнивания бюджетов за счет межбюджетных трансфертов, поскольку практически все налоги в данной стране являются совместными, за исключением подоходного налога, НДС, налога на алкогольную продукцию, которые распределяются на временной основе.

В Германии такая система распределения совместных налогов в части НДС применяется только после его предварительной централизации на федеральном уровне, после чего он перераспределяется между различными ре-

гиональными бюджетами.

В некоторых развитых странах межбюджетные отношения также имеют свои особенности, обусловленные пропорциями в распределении доходов между центральным и территориальным бюджетами. Например, в Швейцарии в местных бюджетах сосредоточено около 70% доходов, поступающих в бюджет страны, в Австралии – около 67%. В России в местных бюджетах сосредоточено около 20–23%. Указанная тенденция позволяет говорить о наличии в государстве сформированной системы межбюджетных отношений на централизованной и децентрализованной основе [85].

Распространенной практикой организации межбюджетных отношений в развитых странах является гибкая система налогообложения, что позволяет отдельным регионам самостоятельно решать вопросы покрытия бюджетного дефицита или его сокращения и только при отсутствии такой возможности – рассчитывать на финансовую помощь вышестоящего бюджета.

В таких странах, как Канада или Франция, закреплена практика самостоятельного установления надбавки к федеральным или местным налогам. В то же время в России и Германии система налогообложения жестко формализована.

В Австрии и Канаде применяются уравнительные формы распределения финансовой помощи территориальным бюджетам в рамках соответствующих критериев, утвержденных на законодательном уровне. В других странах, например в США и Франции, широко используется программно-целевой метод финансовой помощи территориальных бюджетов. При этом цель оказания такой помощи носит достаточно формализованный характер (реализация децентрализованной системы; приобретение школьного инвентаря и дотации школьным педагогам).

В качестве отдельного примера приведем и опыт Китая. Некоторые ученые согласны [113], что беспрецедентно высокие темпы экономического роста Китая за последние 30 лет связаны с созданием в стране собственной модели китайского федерализма, представляющего собой синтез фискальной

автономии провинций в сочетании с жесткой системой подчинения центру. Обеспечение относительной автономии позволило более внимательно изучить потребности отдельных социальных слоев, что в конечном счете обеспечило небывалый экономический рост в экономике страны.

Однако, с нашей точки зрения, из всех перечисленных нами особенностей организации межбюджетных отношений заслуживает внимания более детализированное исследование практики создания кооперативной модели в Германии как наиболее известный социально ориентированный вариант организации межбюджетных отношений в Европе.

Особенность межбюджетного регулирования в Германии заключается в формировании трехуровневой бюджетной системы, выстроенной по принципу вертикально-горизонтальных связей между центром и нижестоящими уровнями, включающими 16 земель (отдельных регионов) и более 10 тысяч общин. 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).

В рамках вертикального финансового выравнивания определяется, какие доходы подлежат поступлению в бюджет федерации, а какие – в бюджеты земель. При горизонтальном финансовом выравнивании сглаживаются остающиеся после горизонтального выравнивания различия в финансовых потенциалах между бюджетами земель. Субъектами вертикального финансового выравнивания являются: федерация, с одной стороны, и земли – с другой стороны, а также земли, с одной стороны, и входящие в их состав коммуны, с другой стороны. Горизонтальное выравнивание, в свою очередь, осуществляется между землями и между коммунами [140].

Как справедливо отмечают некоторые современные исследователи [150], несмотря на то, что большинство законодательных актов носит централизованный характер, основные полномочия для их реализации распро-

страняются на субнациональный уровень, что требует соответствующего опыта и квалификации от их правительственных органов.

Даже принимая во внимание наличие жесткого контроля со стороны центра, горизонтальные связи нельзя недооценивать, поскольку их влияние носит достаточно разнообразный характер. Во-первых, они имеют особое влияние в тех землях, где в качестве приоритетных направлений выступают образование и культура. Во-вторых, между отдельными землями очень сильны трансграничные связи, что обеспечивает высокую степень координации межбюджетного взаимодействия. В-третьих, процесс объединения границ восточной и западной части Германии, несмотря на прошедшие два десятилетия, до сих пор окончательно не завершён по причине существенных различий в экономическом потенциале территорий, что, безусловно, требует более гибкого подхода на уровне федерального бюджета. Именно эти особенности позволили выделить главную тенденцию, свойственную немецкой модели межбюджетного сотрудничества, – это регионализация бюджетной политики, обусловленная социально-экономическим типом устройства государства.

Практика горизонтального межбюджетного выравнивания на субнациональном уровне сформировалась значительно раньше процесса объединения восточной и западной части страны, что предопределило образование третьего уровня бюджетной системы, а также строгую стандартизацию процедур такого взаимодействия вне формальных законодательных процессов [128].

С одной стороны, такая практика помогает укрепить трансграничное сотрудничество между правительствами земель, городов и отдельных регионов, с другой – позволяет стандартизировать социальные услуги в рамках общих интересов для цели укрепления своих позиций на межправительственных переговорах.

За счёт высокой степени однородности социальных услуг для населения в Восточной Германии за короткие сроки была сформирована социальная

инфраструктура, получило широкое развитие частное предпринимательство и стабилизировалась общественная жизнь.

Данная практика реализуется в рамках следующих основных подходов:

- Совместное принятие законодательных решений на субнациональном уровне для лоббирования собственных интересов перед федеральной властью (как элемент законодательной блокировки) [117].

- Ликвидация конфликта интересов между различными землями (регионы-доноры и регионы-реципиенты) на основе гибкой формы взаимодействия (конкуренция, административное сотрудничество, совместные задачи). Выполнение указанной задачи связано с гибким распределением из центра финансовых ресурсов в регионы и населенные пункты. Финансирование носит избирательный характер и связано только с проектами, ориентированными на получение грантов (стимулирующий эффект). Таким образом, формально между землями устраняется внутренняя конкуренция за бюджетные источники, которая одновременно служит стимулом для привлечения инвесторов в регионы (решение задач со смешанными мотивами посредством применения блочного трансферта) [152].

- Выравнивание налогового потенциала земель на основе системы горизонтальных трансфертов, позволяющее сократить разрыв между богатыми и бедными землями на основе взаимовыгодного партнерства (рациональное использование природной ренты). С 2005 года в Германии действует законодательство, регулирующее сферу межбюджетного выравнивания. В его основе – необходимость увеличения стимула к привлечению инвесторов на новые территории. Кроме того, среди различных земель выделены получатели субсидий и земли, обязанные их выплачивать.

- Постоянное реформирование и совершенствование практики межбюджетных отношений на субнациональном уровне (административная реформа; земельная реформа; региональное планирование в развитии социальной инфраструктуры). Конституционные поправки в законодательство, принятые в 2006 году, позволили осуществить децентрализацию некоторых ре-

гиональных полномочий, связанных со сферой социальных услуг (установление платы за высшее образование и финансирование университетов; установление нового регламента работы социальных учреждений и пр. [109]). Однако реформы, связанные с изменением социальной инфраструктуры, требуют более согласованных мер со стороны миграционной политики, службы занятости и профсоюзов.

- Создание совместной комиссии по сотрудничеству между центром и периферией. Данная работа носит достаточно динамичный характер, поскольку основная цель создания такой комиссии заключается в повышении эффективности институциональных реформ на основе обратной связи с регионами.

Наиболее существенной особенностью немецкой модели межбюджетных отношений, с нашей точки зрения, является сильная государственная стратегия бюджетного федерализма, направленная на ликвидацию разрыва между богатыми и бедными регионами. Конструктивно ее реализация позволяет изменить общепринятые стереотипы межбюджетного регулирования, объединив усилия субнационального уровня в лице отдельных регионов и земель.

С нашей точки зрения, принятая в Германии система межбюджетных отношений может быть адаптирована и к российской практике, если учесть исторический опыт развития стран, а также схожие принципы организации межбюджетных отношений на основе смешанной модели. Более подробно практику организации межбюджетных отношений в России мы рассмотрим в следующем параграфе исследования.

Подводя итог изложенному в данном параграфе, можно сделать следующий вывод. Зарубежная практика организации межбюджетных отношений на субнациональном уровне продиктована бюджетным устройством государства, а также устройством принятой модели взаимодействия между центром и регионами. Общие принципы, позволяющие систематизировать особенности межбюджетных отношений, можно распределить по следую-

щим основным группам:

- создание многоуровневой бюджетной системы (не менее трех уровней);
- наличие смешанных форм взаимодействия с регионами (децентрализованная и централизованная системы) в рамках соблюдения интересов населения и решения задач общегосударственного масштаба;
- создание стимулов для рационального использования бюджетных средств с одновременной ликвидацией конфликта интересов между различными регионами;
- формирование социально ориентированного бюджета для цели дальнейшей стандартизации социальных услуг и получения за счет этого мультипликационного эффекта в экономике;
- предоставление автономии регионам в решении вопросов территориального значения с учетом сохранения контроля из центра за соблюдением федерального законодательства.

Формализация основных подходов к организации межбюджетных отношений на субнациональном уровне позволила нам структурировать их основные особенности, которые впоследствии можно использовать в развитии научно-теоретического аппарата и для совершенствования практики бюджетного регулирования в нашей стране.

1.3. Создание бюджетов субнационального уровня в условиях российской модели межбюджетных отношений

Как показали результаты проведенного исследования, формирование бюджетов субнационального уровня имеет ряд основных особенностей, заключающихся: в необходимости разграничения компетенций между федеральными, региональными и местными органами власти для цели сохранения целостности бюджетной системы; в использовании доходов региональных субъектов для цели межбюджетного выравнивания; в предоставлении частичной автономии субнациональным бюджетам для цели реализации про-

грамм регионального значения и повышения качества социальных услуг.

Российская модель межбюджетных отношений сформировалась относительно недавно, всего два десятилетия назад. Конституция РФ построена на принципах территориальной целостности страны, обеспечения единства системы государственной власти, разграничения обязанностей и полномочий между государственными структурами. Она предусматривает разграничение расходных полномочий между федеральными и региональными властями.

Однако, в начале 90-х гг. еще отсутствовал правовой механизм, который мог бы на практике обеспечить принцип разделения прав и обязанностей между центром и субъектами федерации в финансовых вопросах, что обеспечивало бы разумный баланс интересов каждой из сторон. В связи с чем среди зарубежных специалистов [111] не раз поднимался вопрос относительно соответствия России статусу федеративного государства. Федеральная система России носила действительно централизованный характер, особенно это касалось вопросов налогообложения, при том что формально существовала и региональная власть, осуществляющая свою деятельность на децентрализованной основе.

Основное противоречие действующей в тот период системы межбюджетных отношений состояло в наличии формальной и неформальной автономии субнационального бюджета, что, безусловно, противоречило самой идее создания в России фискального федерализма [130]. Фактически децентрализация бюджета в регионах выражалась лишь в предоставлении им расходных полномочий и возможности формирования финансовых планов.

Таким образом, первый период с начала бюджетных реформ в России (1991–1993 гг.) следует охарактеризовать как начальный этап на пути развития бюджетного законодательства с учетом норм и правил, присущих модели бюджетного федерализма в развитых странах.

Следующий (второй) этап пришелся на период (1994–1996 гг.) В данный период только закладывались основы децентрализованной системы межбюджетного взаимодействия, в рамках которых была реализована «пробная»

модель выравнивания бюджетного дефицита. Перечень расходов, покрываемых за счет отдельных региональных бюджетов, носил разнообразный характер, в основном включая социальные услуги. Однако, как показала практика, многие регионы в результате выравнивания бюджетного дефицита оказались в крайне сложной ситуации, их финансовое состояние ухудшилось. Именно в этот период некоторые наиболее «богатые» регионы получили особые привилегии и сумели укрепить свои позиции. В их число вошли: Москва и Санкт-Петербург; Нижегородская, Самарская и Тюменская области, Ханты-Мансийский и Красноярский край, Республика Саха (Якутия). Однако в результате столь не продуманной стратегии перераспределения бюджетных источников различия между регионами (доходы в расчете на душу населения) значительно увеличились.

Одна из основных причин этих серьезных проблем состояла в том, что с начала экономических преобразований в России федеральное правительство не сформулировало долгосрочную стратегию социально-экономического развития страны, которая позволила бы координировать экономическую и финансовую деятельность всех членов федерации. В результате чего реформы, проводимые в России в тот период, реализовывались разрозненно, поэтому в конечном счете реального результата внедрение децентрализованной системы межбюджетных отношений не имело.

Как справедливо отмечает Лавров А. [129], основные недостатки в достижении успешного реформирования межбюджетных отношений в России были связаны с отсутствием объективной основы нормативного распределения бюджетных доходов; отсутствием интереса со стороны местных и региональных органов власти к формированию доходов и сокращению расходов на субнациональном уровне; внедрением практики трансфертных платежей для отдельных регионов без учета других государственных субсидий и грантов, которые они получают. Таким образом, отсутствие прозрачности и недостаток опыта и знаний о структуре функционирования региональных органов власти и явились основной причиной «провала» в реформировании межбюд-

жетных отношений в стране.

Третий этап (1998–2000 гг.) был ознаменован новой реформой межбюджетных отношений между центром и регионами. Ее основная идея состояла в том, чтобы обеспечить распределение налогового бремени и трансфертов (грантов) между тремя основными уровнями власти. Практически это выразилось в создании «Концепции реформирования межбюджетных отношений на период 1999–2001 годы». Однако правовые системы, охватывающие сферу межбюджетных отношений, оставались еще чрезмерно централизованными. Неспособность региональных властей выполнять обязательства по расходам субнациональных бюджетов заставили их принять новые финансовые обязательства перед федеральным центром при сохранении практически неограниченных «теневых» полномочий.

Еще одной проблемой того периода являлось отсутствие комплексной системы координации финансовой помощи регионам. Проблема централизации еще не была решена в полной мере, в связи с чем распределение трансфертов осуществлялось в соответствии с принципами централизованной бюджетной политики без учета региональных различий. В связи с чем действующий механизм межбюджетных отношений не стимулировал экономическое и социальное развитие регионов России и ее муниципальных образований.

Новый, четвертый, этап в развитии межбюджетных отношений в России начался в апреле 2001 года, когда правительство Российской Федерации представило в Федеральное Собрание проект Программы развития бюджета на период до 2005 года¹, эта программа являлась логическим продолжением Концепции реформирования межбюджетных отношений на 1999–2001 годы. Она предусматривала определенные позитивные реформы бюджетной системы (в частности преобразование финансовых отношений между различными уровнями власти), касающиеся доходов и расходов органов субнациональ-

¹ Прим. автора. Проект программы был опубликован в рамках Постановления Совета Федерации Федерального собрания РФ от 16.05.2001 «О проекте программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г.» [<http://council.gov.ru/activity/documents/2189>].

ных бюджетов. Она также включала в себя новую стратегию для финансовой поддержки государственных бюджетов, направленную на выравнивание различий субнациональных бюджетов (отношение максимального и минимального дохода на душу населения между регионами должно снижаться не более чем на 5 или 6%).

Многие эксперты сходились во мнении [148], что инструменты, предлагаемые в программе, не могли в полной мере стимулировать экономический рост в рамках реализации социально-экономических реформ в регионах России.

Предложенная программа ограничивала стратегию развития бюджетного федерализма, не в полной мере решала проблемы межбюджетного взаимодействия в части распределения и перераспределения финансовых ресурсов на всех уровнях государственного управления и дифференцирования ответственности за ее реализацию. Программа охватывала главным образом вопросы перераспределения доходов от налогов и сборов между бюджетами различных государственных уровней (для оказания финансовой поддержки субнациональным бюджетам).

В связи с очередным «провалом» в реформировании системы межбюджетных отношений в последующие годы государственная бюджетная политика была сосредоточена на решении комплекса проблем, связанных с децентрализацией полномочий субнациональных бюджетов для достижения модели бюджетного федерализма; оптимизацией инвестиционного и бизнес-климата, улучшением политических и экономических отношений между центром и субъектами федерации; поиском компромиссов между различными социальными группами путем изменения бюджетного и налогового регулирования; созданием сбалансированной бюджетной структуры, соответствующей лучшей зарубежной практике.

На сегодняшний день развитие межбюджетных отношений в РФ реализуется в соответствии с бюджетным законодательством [3] и концепцией межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах

РФ на период до 2013 года [15].

В свете законодательных изменений [7] полномочия по межбюджетному взаимодействию разграничены между федеральными органами власти; органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, с учетом чего определены источники доходов бюджета, основные принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов; оптимизировано качество управления бюджетом на субнациональном уровне; сформированы единые методологические подходы к предоставлению и созданию условий для обеспечения эффективного использования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации [12]; установлена возможность [10] самостоятельного определения субъектами Российской Федерации необходимого размера предоставляемого обеспечения соответствующих обязательств при предоставлении субъектами Российской Федерации государственных гарантий по банковским кредитам, привлекаемым юридическими лицами, расширены возможности регионов и муниципалитетов по привлечению бюджетных кредитов за счет установления права предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на срок до 3-х лет, а также предоставлено право формирования фондов финансовых резервов субъектов Российской Федерации.

Несмотря на двадцатилетний период реформирования бюджетного законодательства и многочисленные попытки создания модели межбюджетных отношений смешанного типа (с участием централизованной и децентрализованной системы управления), до сих пор не решенным остается ряд существенных задач, основные из которых сконцентрированы в трех ключевых блоках: стимулирование региональных субъектов к развитию налогового потенциала; повышение прогрессивности финансового выравнивания региональных бюджетов с учетом их существенных различий и особенностей развития; обеспечение финансовой автономии муниципальных образований.

Остаются нерешенными задачи по созданию горизонтальных связей между субъектами на субнациональном уровне, что обусловлено отсутствием комплексной стратегии координации органов местной власти. Решение задачи по формированию полноценной территориальной структуры управления сопряжено с рядом проблем, таких как: отсутствие устойчивых связей федерального центра с субнациональным уровнем; лоббирование интересов отдельных регионов; отсутствие стимулирующих механизмов для регионов-реципиентов в условиях бюджетного дефицита; недостаточность программ по оптимизации политики занятости в депрессивных регионах и пр.

Наряду с указанными задачами отдельным блоком выступают задачи по укреплению налоговых источников на субнациональном уровне. Зарубежная практика показывает, что заинтересованность органов местной власти в укреплении и расширении налоговой базы достигается только за счет сбора местных налогов (принцип территориального происхождения налогового дохода). В связи с чем данный принцип требует законодательного закрепления с целью стимулирования к получению дополнительных доходов.

Задача по повышению прогрессивности бюджетного и финансового выравнивания на сегодняшний день остается одной из ключевых в отечественной практике межбюджетных отношений в РФ. Ожидаемые эффекты от внедрения данного инструмента более чем очевидны, отчасти они были нами рассмотрены ранее на примере немецкой бюджетной системы. Во-первых, это внешние эффекты от оказания социальных услуг, экстраполируемые и на другие направления в экономике (мультипликационный эффект), а также на соседние территории; во-вторых, это возможность удовлетворения социальных запросов населения, например, на развитие культуры, образования или здравоохранения; в-третьих, это возможность перераспределения налоговых источников между разными уровнями власти и пр.

Здесь же стоит сказать и о существующей практике внедрения системы отрицательного трансферта. Как справедливо отмечает Дементьева О.А. [45, с. 6], «в связи с отказом от утверждения на федеральном уровне не только

величины, но и самой дефиниции «минимальная бюджетная обеспеченность муниципальных образований», введение режима отрицательных трансфертов не имеет экономического обоснования и может привести к изъятию у муниципального образования бюджетных средств, необходимых для полного исполнения закрепленной в законодательстве компетенции органов местного самоуправления».

Отчасти мы разделяем позицию автора, полагая, что внедрение указанной практики экономически обосновано и призвано стимулировать развитие горизонтальных связей на субнациональном уровне. В фокусе данной проблемы находятся и вопросы создания системы целевых трансфертов, ориентированных не на финансирование бюджетной сети, а на удовлетворение потребности населения в бюджетных услугах. Формирование такого трансферта будет способствовать поддержке конкретных бюджетных учреждений, в основе его расчета будет лежать целевой характер финансирования.

Безусловно, мы привели не полный перечень задач, нуждающихся в решении в ближайшее время в рамках совершенствования системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне. Вместе с тем обозначенный нами круг нерешенных проблем требует методического совершенствования не только на организационном уровне, но и на уровне создания комплексного механизма укрепления субнационального бюджета для повышения эффективности межбюджетных отношений в РФ.

По результатам главы исследования считаем необходимым сделать следующие основные выводы.

1. Научно-теоретическое значение межбюджетных отношений определяется не только сущностью того или иного подхода, определяющего состав участников и сферу перераспределения финансов, но и вопросами бюджетного устройства государства в развитии централизованной, децентрализованной и смешанной формы взаимодействия. Модель государственного управления имеет ключевое значение в структуре межбюджетного устройства, что и определяет подходы и особенности межбюджетных отношений.

2. Централизация, децентрализация и смешанные формы организации межбюджетных отношений самым непосредственным образом влияют 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 прежде всего ее эффективностью и целесообразностью, определяемыми, во-первых, при анализе влияния исследуемого явления на развитие территорий; во-вторых, при оценке конкурентного потенциала отдельных территорий в сфере привлечения инвестиций.

3. Как таковая система децентрализации не является универсальным инструментом, способным предотвратить ошибки и проблемы на субнациональном уровне. Вместе с тем децентрализация позволяет обеспечить прозрачность, подотчетность и предсказуемость межбюджетных отношений с учетом грамотно выстроенной системы стимулирования. Особенно актуальна эта система для развивающихся экономик. Даже в условиях децентрализованной системы межбюджетных отношений необходимость в бюджетных ограничениях все же существует, поскольку их наличие служит своеобразным стимулом для ответственного поведения органов власти на субнациональном уровне. При определенных обстоятельствах, прежде всего обусловленных конкуренцией на рынке, государственное вмешательство в вопросы ценообразования услуг просто необходимо. Такие социальные услуги, как образование и здравоохранение, дают положительные внешние эффекты. Внешний эффект образуется тогда, когда действие отдельной услуги может влиять на другие, не отражаясь на рыночных отношениях. От грамотно выстроенной системы межбюджетных отношений зависит, каким будет уровень

государственных услуг и может ли он удовлетворять потребностям населения.

4. Общие принципы, позволяющие систематизировать особенности межбюджетных отношений в зарубежной практике, можно структурировать в следующие основные группы: создание многоуровневой бюджетной системы (не менее трех уровней); наличие смешанных форм взаимодействия с регионами (децентрализованная и централизованная системы) в рамках соблюдения интересов населения и решения задач общегосударственного масштаба; создание стимулов для рационального использования бюджетных средств с одновременной ликвидацией конфликта интересов между различными регионами; формирование социально ориентированного бюджета для цели дальнейшей стандартизации социальных услуг и получения за счет этого мультипликационного эффекта в экономике; предоставление автономии регионам в решении вопросов территориального значения с учетом сохранения контроля из центра за соблюдением федерального законодательства.

5. Несмотря на двадцатилетний период реформирования бюджетного законодательства и многочисленные попытки создания модели межбюджетных отношений смешанного типа (с участием централизованной и децентрализованной системы управления), до сих пор не решенным остается ряд существенных задач, основные из которых сконцентрированы в трех ключевых блоках: стимулирование региональных субъектов к развитию налогового потенциала; повышение прогрессивности финансового выравнивания региональных бюджетов с учетом их существенных различий и особенностей развития; обеспечение финансовой автономии муниципальных образований. Остаются нерешенными задачи по созданию горизонтальных связей между субъектами на субнациональном уровне, что обусловлено отсутствием комплексной стратегии координации органов местной власти. Наряду с указанными задачами отдельным блоком выступают задачи по укреплению налоговых источников на субнациональном уровне; повышению прогрессивности бюджетного и финансового выравнивания в практике межбюджетных отношений в РФ.

Глава 2. Методические основы межбюджетного процесса в рамках полномочий местного самоуправления

2.1. Источники формирования доходной части бюджета субнационального уровня

Как показали результаты проведенного нами исследования, основными задачами межбюджетного процесса в РФ являются: необходимость повышения налогового потенциала регионов РФ, составляющего существенную часть доходов бюджета субнационального уровня; повышение прогрессивности финансового выравнивания различных региональных бюджетов с учетом высокой асимметрии в развитии; необходимость обеспечения финансовой автономии муниципалитетов в рамках развития децентрализованной формы межбюджетных отношений. Весь этот комплекс задач в той или иной степени связан с исследованием вопросов эффективности формирования и управления доходами субнационального бюджета.

В мировой практике доходы бюджета субнационального уровня классифицируются по нескольким основным группам: местные налоги, доходы от арендной платы, сборов, штрафов и пр.; доходы от инвестиций; межбюджетные трансферты, субсидии и гранты; доходы от размещения государственных и муниципальных облигаций и т.д. [114].

В соответствии с российским законодательством состав доходов субнационального бюджета имеет следующую классификацию: собственные доходы, налоговые и неналоговые доходы и безвозмездные поступления [6]. Рассмотрим более подробно каждый из приведенных нами источников доходов. К собственным доходам местных бюджетов относятся средства самообложения граждан; доходы от местных, региональных и федеральных налогов и сборов; безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления; доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; часть прибыли муниципальных предприятий,

остающаяся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов; штрафы, установление которых федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления; добровольные пожертвования; иные поступления в соответствии с федеральными, региональными законами и решениями органов местного самоуправления.

Доходы местных бюджетов формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений. К налоговым доходам местных бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах местных налогов, от пеней и штрафов по ним, а также отчисления от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов. К неналоговым доходам бюджетов относятся: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных; доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной и муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных; доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причинен-

ного Российской Федерации, ее субъектам, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия; средства самообложения граждан; иные неналоговые доходы.

К безвозмездным поступлениям относятся: дотации и субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии); субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации; иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования [36].

Однако, с нашей точки зрения, в целях управления доходной базой местных бюджетов необходимо не только использовать классификацию, определенную в действующем законодательстве, но и анализировать состав доходов по источникам их получения. Использование такого подхода позволяет местным органам власти выявить внутренние резервы для самообеспечения с целью более рационального управления и распределения средств для социально-экономического развития отдельной территории. Наибольший научный интерес, с нашей точки зрения, представляет статья «Собственные доходы бюджета». Вопрос о том, что же входит в состав данной статьи, среди специалистов и практиков до сих пор остается дискуссионным [45, 47, 60, 102], несмотря на достаточно формализованный перечень, приведенный в ст. 47 Бюджетного кодекса РФ [3].

И в этой связи стоит отметить, что несомненной новацией современного бюджетного процесса в РФ, начало которого было положено в середине 2000-х годов, стал постепенный переход к смешанной (кооперативной) модели бюджетного федерализма, что отразилось в векторе движения бюджетных ресурсов, поступающих в федеральный бюджет и впоследствии перераспределяемых между федеральным центром и субнациональным уровнем без наличия четких правил. Кроме того, новацией того периода явилось и появлени-

ние так называемой факультативной (исполняемой на добровольной основе) компетенции местных органов самоуправления без закрепления дополнительных бюджетных источников. Наряду с либерализацией законодательства, данные новации привели к существенному снижению полномочий местных органов самоуправления, что, безусловно, привело к разрыву их возможностей и запросов для удовлетворения социальных нужд на местном уровне.

Возвращаясь к дискуссии в отношении классификации собственных доходов бюджета, стоит обратить внимание на позицию Коротиной Н.Ю. [60, с. 102], которая аргументирует спорность трактовки собственных доходов бюджета, исходя из существующей в России модели бюджетного процесса. Отчасти данный вопрос мы рассматривали в предыдущей главе исследования, однако считаем, что стоит согласиться с позицией респондента, справедливо указывающего, что кооперативная модель предусматривает создание механизма отчислений в местный бюджет части региональных и федеральных налогов и межбюджетных трансфертов, поскольку местных налогов может не хватать для обеспечения потребностей муниципальных образований. 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.

Научный интерес представляет классификация доходов местного бюджета, предложенная в работе Силуанова А. [88, с. 7], который на основе раз-

личных признаков экономической сущности источников поступлений определил их характер в зависимости от используемых методов, признаков и целей в части:

- социально-экономического признака (государственные, негосударственные источники, средства граждан);
- признака возвратности, принудительности и добровольности (принудительно-безвозвратные, принудительно-возвратные, добровольно-безвозвратные, добровольно-возвратные);
- источника происхождения (налоговые, неналоговые);
- признака экономической эквивалентности (возмездные, относительно возмездные, безвозмездные);
- признака назначения платежа (универсальные, целевые);
- цели использования и применения (обусловленные; необусловленные).

С нашей точки зрения, перечень предложенных автором классификаций можно продолжить и дополнить, например:

- по источнику получения доходов (внутренние, внешние);
- по признаку налогового происхождения (местные, федеральные и региональные налоги);
- по признаку экономической принадлежности (собственные, заемные средства);
- по признаку эффективности использования (за счет местных источников, региональных или федеральных).

Основной задачей классификации доходов местного бюджета является выявление его экономического и инвестиционного потенциалов, что в дальнейшем может быть использовано для цели корректировки межбюджетных трансфертов и выделяемых субсидий на субнациональном уровне. Почему же данный вопрос сегодня стоит так остро? Полагаем, что основная причина столь пристального внимания к данному вопросу со стороны ученых и спе-

циалистов связана с резким сокращением налоговых доходов в последние годы.

Можно согласиться с позицией Дементьевой О.А. [45], которая справедливо указывает на то, что поспешное реформирование бюджетного процесса привело к сокращению доли налоговых доходов в общем объеме местных бюджетов, что качественным образом отразилось на процессе трансфертного перераспределения с учетом возрастающей зависимости местных бюджетов от бюджетов вышестоящих уровней. Перечень налоговых источников, закрепленных за бюджетом субнационального уровня, не может гарантировать в полной мере запланированного объема налоговых поступлений, за последние пятнадцать лет в налоговом законодательстве РФ перечень местных налогов имеет тенденцию к сокращению². Именно поэтому на сегодняшний день большинство муниципальных образований в нашей стране являются дотационными.

Трофимова И.Н. [98] справедливо отмечает, что проводимая в последние годы государственная политика межбюджетного регулирования приводит к еще большей социально-экономической дифференциации территорий субъектов, расслоению на богатые и бедные регионы. А существующий механизм перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы приводит к выравниванию региональных различий в минимальной степени. К сожалению, межбюджетное регулирование в нашей стране пока не выполняет свою главную задачу по сглаживанию диспропорций в региональных различиях, именно поэтому считаем, что разработка различных классификационных групп по источникам доходов местных бюджетов явля-

² Прим. автора. Так, в принятом в 1991 г. Законе № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» содержался закрытый перечень 23 местных налогов, которые могли установить местные власти (налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью устанавливались в обязательном порядке). Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. было разрешено дополнительно вводить местные налоги, не предусмотренные федеральным законодательством. В 1998 г. был принят Налоговый кодекс РФ (Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ, в котором было сохранено только пять местных налогов: налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы).

ется актуальным и важным направлением совершенствования бюджетного процесса.

Полученные в исследовании выводы достаточно убедительно подтверждают и статистические данные Министерства Финансов РФ. По сравнению с плановыми значениями, предусмотренными в Основных направлениях бюджетной политики, налоговые и неналоговые доходы консолидированных региональных бюджетов в 2012 году оказались ниже на 332 млрд. руб. в основном из-за низких поступлений налога на прибыль (по сравнению с оценками Минфина России – недополучено около 260 млрд. руб.). Недобор налоговых и неналоговых доходов был компенсирован за счет увеличения объема межбюджетных трансфертов, т.е. на безвозмездной основе. При этом объем расходов, напротив, превысил ожидаемый уровень из-за новых обязательств, связанных с реализацией указов Президента РФ от 7 мая 2012 г.³ Соответственно и совокупный бюджетный дефицит оказался больше ожидаемого в 8 раз (278 млрд. руб. вместо 32 млрд. руб.). Только в первом квартале 2013 года доходы консолидированных региональных бюджетов в номинальном выражении остались практически на уровне первого квартала прошлого года, то есть сократились в реальном выражении (потребительские цены за этот период выросли на 7%) (таб. 2.1.1) [160].

При этом налоговые и неналоговые доходы регионов выросли на 5,3%, трансферты сократились почти на 20%. Намеченные в Основных направлениях бюджетной политики на 2013–2015 годы [77] (ОНБП) параметры развития консолидированных бюджетов субъектов РФ не выполнялись в полном объеме (в соответствии с ОНБП темп роста налоговых и неналоговых доходов регионов должен был составить 115,6%). Поступления по налогу на прибыль в 2013 году в соответствии с ОНБП должны были вырасти на 20,2%, однако в соответствии с текущими данными они снизились в первом квартале на 5,5%.

³ Прим. автора. Перечень Указов Президента РФ от 07.05.2012 г. №№ 596–606 [<http://government.ru/news/1644>].

В таблице 2.1.2 приведены бюджетные параметры регионов в процентном отношении от размера ВВП [155, 160].

Таблица 2.1.1

Доходы и расходы консолидированных региональных бюджетов (млрд. руб.)

	2012 ОНБП ⁴	2012 Факт	2013 ОНБП	%% к предыдущему году ОНБП	I квартал 2013 года	%% к I кварталу 2012 г.
Доходы всего	8074,3	8064,3	9061,7	112,2	1735,9	100
налоговые и неналоговые доходы	6716,5	6384,7	7764,8	115,6	1416,9	105,3
Налог на прибыль	2240,1	1979,9	2693	120,2	474,6	94,5
НДФЛ	2257	2261	2498	110,7	506,6	110,7
Акцизы	446,3	441,8	563	126,1	109,1	113,9
Трансферты	1357,8	1679,6	1296,9	95,5	319	81,8
Расходы	8106,8	8342,7	9182,5	113,3	1542,9	106,4
Дефицит	-32,5	-278,4	-120,8		193	

Таблица 2.1.2

Бюджетные параметры регионов, % ВВП

	2011 Факт	2012 ОНБП	2012 Факт	2013 ОНБП	2013 I квартал
Доходы всего	13,7	12,9	12,9	13,6	11,6
Налоговые и неналоговые доходы	10,8	10,8	10,2	11,7	9,5
Налог на прибыль	3,5	3,6	3,2	4,0	3,2
НДФЛ	3,6	3,6	3,6	3,8	3,4
Акцизы	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Трансферты	2,9	2,2	2,7	1,9	2,1
Расходы	13,8	13,0	13,4	13,8	10,4
Дефицит	-0,1	-0,1	-0,4	-0,2	1,3

Снижение доходов региональных бюджетов диктует регионам проведение сдержанной расходной политики, несмотря на появление новых обязательств. Суммарные расходы в первом квартале 2013 года выросли на 6,4% и составили всего 17% от годового уровня, предусмотренного в ОНБП. В результате осторожной расходной политики первый квартал регионы свели с профицитом в 193 млрд. руб. (1,3% ВВП). В принципе, неравномерность рас-

⁴ Прим.автора. ОНБП везде и далее – Основные направления бюджетной политики.

ходов в течение года не является чем-то необычным для региональных бюджетов, в первом квартале 2012 года отношение расходов к ВВП было таким же. Однако, как уже было сказано выше, в 2013 году динамика доходов регионов существенно «просела» (табл. 2.1.1).

По оценке института «Центр развития» [155], при сохранении сложившейся в первом квартале динамики налоговых и неналоговых поступлений в региональные бюджеты и объеме годовых расходов регионов, намеченном в ОНБП, дефицит консолидированных региональных бюджетов к концу 2013 года составил бы около 1,2 трлн. руб. (1,8% ВВП), хотя согласно ОНБП предполагался дефицит в 121 млрд. руб. Такой вариант развития событий представляется невероятным, подобный дефицит выходит за рамки ограничений, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, и регионы не могут профинансировать дефицит в таком объеме, не сможет существенно помочь и федеральный центр.

Иллюстрация статистических данных убедительно доказывает, что проблема бюджетного дефицита является актуальной для 2/3 российских регионов (субъектов Российской Федерации). У всех субъектов есть долговые обязательства ⁵. Более того, за последние годы наметился значительный рост таких обязательств. По данным Минфина России, динамика роста государственного внутреннего долга субъектов Федерации (без учета долгов муниципалитетов, расположенных на их территории) составила: на 01.01.2008 – 456881,5 млн. руб., на 01.01.2009 – 599 572,0 млн. руб. (рост на 31,2%), на 01.01.2010 – 889 585,7 млн. руб. (рост на 48,3%), на 01.01.2011 – 1 095 993,1 млн. руб. (рост на 23,2%), на 01.01.2012 – 1 154 039,6 млн. руб. (рост на 5,2%) [73]. Таким образом, субфедеральный долг увеличивался ежегодно в среднем более чем на четверть. Внешний долг сегодня отмечен только у двух субъектов (г. Москва и Республика Башкортостан). Можно согласиться с выводами Солдаткина С.Н. [95, с. 17], который утверждает, что сегодня стоит говорить

⁵ Прим. автора: за исключением Ненецкого АО.

о различных факторах, определяющих наиболее существенные проблемы субнационального уровня межбюджетных отношений.

С нашей точки зрения, можно выделить 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 предопределяет повышение 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 приводят к дополнительным расходам в бюджете.

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

В следующем параграфе нашего исследования мы рассмотрим возможные источники для финансирования местных бюджетов, уделив при этом особое внимание объектам, находящимся в собственности муниципальных образований.

2.2. Перспективные источники финансирования местного бюджета для роста доходов муниципальных образований

Как показали результаты проведенного нами исследования, отечественная практика межбюджетных отношений сегодня ориентирована не на стимулирование роста доходов местных бюджетов, а на расширенное потребление, обусловленное необходимостью выполнения социально-экономических задач на субнациональном уровне. Указанные проблемы обусловлены достаточно дифференцированным развитием регионов РФ, в т.ч. и с учетом их геоэкономических характеристик, что в условиях недостаточного роста экономики усугубляет и без того тяжелую ситуацию в межбюджетном регулировании.

Вместе с тем развитие новых стимулирующих механизмов для создания дополнительных ресурсов в местном бюджете переплетается с вопросами выбора и приоритетности таких источников финансирования. Разделяя позицию Коротинной Н.Ю. [61, с. 87], считаем, что доходы от местных налогов не являются определяющими источниками для местного бюджета, поэтому для повышения самостоятельности и децентрализации субнационального уровня необходимо расширение внутренних резервов, поиск новых форм для стимулирования инвесторов. Данная позиция также находит свое отражение и в Бюджетном Послании Президента Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике на 2013–2015 гг.: «...органы местного самоуправления должны иметь достаточные и действенные стимулы для расширения собственной доходной базы бюджетов» [22].

Шевнина Л.Е. отмечает, что необходимо уделить более пристальное внимание вопросам эффективного управления муниципальной собственности, ее рационального использования, определения источников для приватизации имущества и выполнения плана по ее реализации, что должно определять основу ее доходной части и сбалансированности доходов и расходов бюджета [103, с. 12].

В таблице 2.2.1 приведены статистические данные Росстат РФ, характеризующие глубину исследования вопроса об участии государственного и муниципального имущества как источника финансирования бюджетного дефицита [56].

Таблица 2.2.1

Источники средств от приватизации государственного и муниципального имущества за период 2012 г. (млн. руб.)

	Всего	в том числе по государственному и муниципальному имуществу, находившемуся		
		в федеральной собственности	в собственности субъектов Российской Федерации	в муниципальной собственности
Получено средств от покупателей государственного и муниципального имущества – всего	147088,8	42192,8	53498,0	51398,0
в том числе:				
от продажи акций открытых акционерных обществ	65127,0	40867,2	21232,9	3026,9
от продажи государственного и муниципального имущества	77906,6	1325,0	29106,3	47475,3
в том числе:				
продажи имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий	89,5	3,0	17,5	69,0
продажи зданий, строений и сооружений, объектов, строительство которых не завершено	12217,8	0,4	3926,3	8291,1
отчуждения земельных участков	20782,6	990,7	4830,1	14961,8
продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций закрытых акционерных обществ, долей в уставных капиталах хозяйственных обществ и вкладов в товариществах на вере	416,0	1,2	165,9	248,9
продажи арендованного государственного и муниципального имущества	15618,0	-	157,3	15460,7
продажи иного имущества	28782,7	329,7	20009,2	8443,8
прочие поступления средств	4055,2	0,6	3158,8	895,8

Как видно из приведенных в таблице данных, наиболее существенные источники для пополнения местного бюджета могут быть получены от продажи муниципального имущества, что предопределяет и совершенно иной анализ основных проблем, сконцентрированных в системе управления муниципальной собственностью.

Рассмотрим их кратко и дадим соответствующие предложения.

1. Определение кадастровой стоимости объектов муниципальной собственности и ее пообъектный учет.

В нашей стране 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, только по оценкам Минэкономразвития РФ по состоянию на 01.01.2012 дефицит средств составил 1709,14 млн. руб. [156].

Важной задачей Росреестра является исполнение Приказа Минэкономразвития России от 21.02.2011 № 53, которым утвержден Порядок ведения фонда данных государственной кадастровой оценки и предоставления сведений из этого фонда. В соответствии с Порядком фонд данных государственной кадастровой оценки ведется на электронных носителях с применением стандартизированных технических и программных средств. В этой связи считаем, что сегодня необходимо принять изменение в действующее законодательство, касающееся характеристик объектов, необходимых для определения их кадастровой стоимости. Данная мера позволит выявить объекты, используемые неэффективным образом, пополнить местный бюджет за счет увеличения их инвентаризационной стоимости и, как следствие, налоговой базы. Например, Безруков В.Б. [30] справедливо указывает на то, что инвентаризационная стоимость новых домов на окраинах городов значительно превышает стоимость вторичного жилья в центре, в то время как их рыночная стоимость постоянно растет. Многочисленные исследования подтверждают, что между инвентаризационной и рыночной стоимостью объектов

городской недвижимости существует большой разрыв, в некоторых регионах доходящий до 20 раз. Именно по этой причине учет объектов капитального строительства уже в 2014 году будет формироваться на основе централизованного кадастрового учета. Вместе с тем считаем, что полноценная реализация намеченных задач требует создания автоматизированной системы кадастрового учета объектов государственной и муниципальной собственности с учетом возможности корректной регистрации и соответствия требованиям Закона о государственном кадастре недвижимости [8].

Не менее существенными являются проблемы, связанные с разносторонним толкованием перечня имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ [6]. В муниципальных образованиях возникают трудности относительно формирования пообъектного состава собственности в связи со сложностью решения вопросов о правомерности включения в него отдельных объектов. Остается также неурегулированным порядок перераспределения государственного имущества между различными уровнями местной и федеральной власти для его дальнейшего использования, из чего вытекают и другие вопросы, опосредованно связанные с возможностью инвентаризации данного имущества, а также его оценки и передачи в собственность. В этой связи считаем, что необходимо на законодательном уровне определить единые требования к порядку ведения реестров имущества, в т.ч. имущества муниципальной казны.

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 наше утверждение о необходимости реформирования действующей модели распоряжения объектами муниципальной собст-

венности. С нашей точки зрения, 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. Например, Коротина Н.Ю. [61, с. 90] отмечает, что только по сведениям Министерства сельского хозяйства Челябинской области в субъекте каждый пятый гектар земли сельскохозяйственного назначения не используется для аграрного производства, а в некоторых районах неэффективно используется до половины пашенных площадей. Такая нерациональность объясняется только отсутствием стимулирующих мер в государстве, поскольку традиционно аграрные регионы РФ могут выйти на полную самокупаемость только за счет собственных земельных ресурсов.

Отдельной задачей является необходимость поддержки малого предпринимательства на местном уровне за счет возможности предоставления им объектов муниципальной собственности в долгосрочную аренду (с закреплением прав перехода собственности при рациональном использовании). Вопрос о процессе «вымирания» малого и среднего бизнеса в нашей стране стоит достаточно остро, только за последние восемь лет в период с 2005 по 2013 год коэффициент ликвидации малых предприятий (на 1 тыс. организаций) увеличился более чем в 4 раза [62], за период 2012 года количество малых предприятий сократилось на 280 тыс. по сравнению с показателями предыдущего года [46]. Данные цифры свидетельствуют о необходимости поддержки предпринимательства на местном уровне, обеспечивающей взаимовыгодный интерес муниципальной власти и бизнеса. Практика применения Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ [9] позволила нам выявить еще одну проблему, связанную с практикой его распространения только на субъекты, арендующие недвижимое имущество. Данный нормативный акт не учитывает возможность своего распространения на субъекты, занимающие помещения на основе договора доверительного управления, а также

на условиях договора концессии, что требует корректировки законодательной базы.

Решение блока социально-экономических задач на местном уровне может быть обеспечено за счет формирования действенного механизма передачи объектов жилого фонда в муниципальную собственность, это касается прежде всего таких категорий жилого фонда, как ветхое жилье, при этом задача Росимущества должна заключаться в автоматической передаче различных объектов в муниципальную собственность. Тогда как на сегодняшний день в этом вопросе преобладает «избирательный подход», содержание ветхого жилого фонда ложится на «плечи» государства. Необходимо также решать проблемы передачи в муниципальную собственность объектов дошкольных учреждений. На сегодняшний день существует четыре группы таких объектов. Первая – детские дошкольные учреждения, находящиеся в ведении федеральных органов власти и федеральных учреждений. Вторая группа – объекты дошкольного образования, которые используются не по целевому назначению. Следующая группа – объекты, которые нуждаются в капитальном ремонте. И еще есть так называемые реализованные объекты – те, которые проданы, приватизированы, при этом существует необходимость проверки законности процедуры их приватизации. Таким образом, при реализации данного механизма расходы муниципального бюджета существенно сократятся, что позволит использовать сэкономленные средства на развитие инфраструктурных объектов.

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 построение информационного сообщества, реализуемого посредством создания электронного правительства и системы оказания услуг в электронном виде, реализация административной реформы, затрагивающей как федеральный, так и

региональный и муниципальный уровни власти. В ходе этой работы сегодня уже решаются задачи повышения эффективности работы органов государственной власти, внедряются принципы и механизмы управления по результатам, повышается прозрачность и открытость деятельности, эффективность взаимодействия с населением. С нашей точки зрения, одним из ключевых направлений такой работы является оптимизация информационного управления объектами муниципальной собственности. Батин Б.К. [28, с. 45] отмечает, что подобная система информационного обмена между различными органами власти и фискальными органами была решена в Мытищинском муниципальном районе уже в 2006 году. Как отмечает автор, на местном уровне был создан информационно-консультационный центр управления земельно-имущественными отношениями, что позволило обеспечить повышение собираемости земельного налога в три раза – на уровне 307,34 млн. руб., при запланированном объеме в 135 млн. руб.

С нашей точки зрения, для повсеместного внедрения подобного опыта важно создать унифицированную систему ее учета при одновременном соблюдении следующих условий: бюджетные средства муниципального бюджета по статье «научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы» необходимо направить и распределить на разработку унифицированных технологических решений по созданию системы государственного кадастрового учета объектов муниципальной собственности всех видов, определение стратегии его развития, проведение исследования для определения нормативно-правовой базы создания государственного кадастра собственности и стандартов обслуживания клиентов; провести открытый конкурс среди существующих разработчиков программного обеспечения для выделения среди них наиболее оптимального программного продукта, отвечающего потребностям современного учета муниципальной собственности; подготовить информационно-методическую основу для создания картографической базы, определения кадастровой стоимости, создания систем спутникового глобального позиционирования, а также обучения специалистов новым технологиям,

применяемым в странах с развитой рыночной экономикой.

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 составляет адекватность размера налоговой ставки, порой не учитывающей реалии территориального и геоэкономического потенциала. С нашей точки зрения, эффективность налогового администрирования должна проявляться не только в высокой собираемости налога, но и в затратах местного бюджета по его собираемости. Как показывает позитивная практика [69, 106], более высокая «окупаемость» затрат на администрирование достигается именно на местном уровне, что позволяет более дифференцированно использовать ставку налогообложения для различных категорий плательщиков. Как отмечают некоторые авторы, бюджетная обеспеченность муниципальных образований могла бы существенно возрасти в случае закрепления за местными бюджетами на постоянной основе нормативов отчислений от региональных налогов и сборов. В настоящее время решение об установлении таких нормативов находится в сфере компетенции органов государственной власти субъектов Федерации. На практике решение об установлении этих нормативов принято в незначительном числе субъектов. Для муниципальных районов такие нормативы были установлены в 49 субъектах Федерации, для городских округов – в 51 субъекте, а для поселений – лишь в 12 [91].

Таким образом, на сегодняшний день проблемы более эффективного использования источников для пополнения бюджета субнационального уровня заключается в необходимости разработки концептуальных предложений по совершенствованию управления муниципальной собственностью в России в части: самоопределения и финансовой независимости муниципалитетов на этапе оценки недвижимости и земли при одновременном контроле

со стороны законодательной и исполнительной власти; осуществления «здоровой» конкуренции между муниципалитетами на этапе реализации государственной программы оценки недвижимого имущества; приватизации городских земель на основе реальной рыночной стоимости; создания полноценной системы кондоминиумов. Отдельным блоком проблем выступают проблемы применения метода обоснованной кадастровой оценки, основанного на единой методологии с использованием стандартизированного программного обеспечения, с учетом использования услуг специализированных организаций; повышения качества информационного обмена между регистрирующими, инвентаризирующими и фискальными органами в целях более эффективного взаимодействия; 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. Плановый результат от внедрения данных предложений продемонстрирован нами в таблице 2.2.2.

В рамках предыдущего параграфа исследования нами был поднят очень важный вопрос, заключающийся в необходимости повышения мотивации инвесторов для реализации муниципальных проектов социально-экономического назначения.

На сегодняшний день сложившаяся ситуация в отечественной экономике влечет за собой неопределенность планирования и исполнения региональных бюджетов, увеличивает дефицит и заимствования на текущие нужды, а также усиливает неформализованные финансовые взаимоотношения между субъектами РФ и федеральным центром.

Рейтинговые агентства начинают понижать кредитный рейтинг регионов по причине напряженной ситуации в сфере межбюджетных отношений, что приводит к снижению их возможностей по привлечению инвестиционных ресурсов.

В 2012 году инвестиционные расходы бюджетов субъектов РФ (без Москвы и Санкт-Петербурга) лишь на 8% превысили докризисный уровень 2008 года. На 6% не дотянули до докризисного уровня инвестиции муниципалитетов.

Таблица 2.2.2

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

Основные предложения	Плановый 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 власти позволит установить экономически объективные налоговые ставки, учитывая специфику рынка и справедливость кадастровой стоимости имущества.
Проведение сплошной инвентаризации бесхозных земельных участков в целях получения дополнительной прибыли в местный бюджет.	Сплошная инвентаризация бесхозных земельных участков должна быть направлена на их выявление с целью последующей продажи, сдачи в аренду, а также в целях использования в инвестиционных проектах и проектах государственно-частного партнерства, что позволит повысить эффективность его использования с учетом дополнительных источников доходов для муниципалитетов.

И в Москве, и в Санкт-Петербурге инвестиционные расходы с 2009 года остаются на уровне, составляющем около половины от докризисного уровня. В

наибольшей степени по сравнению с 2008 г. в Москве снизились инвестиции в жилищное строительство, а в Санкт-Петербурге – в коммунальное хозяйство. За последние три года значительно увеличили инвестиционные расходы регионы Северо-Кавказского ФО и Краснодарский край. Высокий уровень бюджетных инвестиций наблюдался также в Приморском крае в 2009–2011 годах, что было вызвано подготовкой саммита АТЭС, а в 2012 году он уже снизился на треть. Инвестиционные расходы за счет собственных средств региональных бюджетов снизились с 75% в 2006 году до 36% в 2012 году. Остальные инвестиции осуществляются за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. На рисунке 1 приведены данные о динамике инвестиционных расходов субъектов РФ за период 2006–2012 гг. в процентном отношении от ВРП [157].

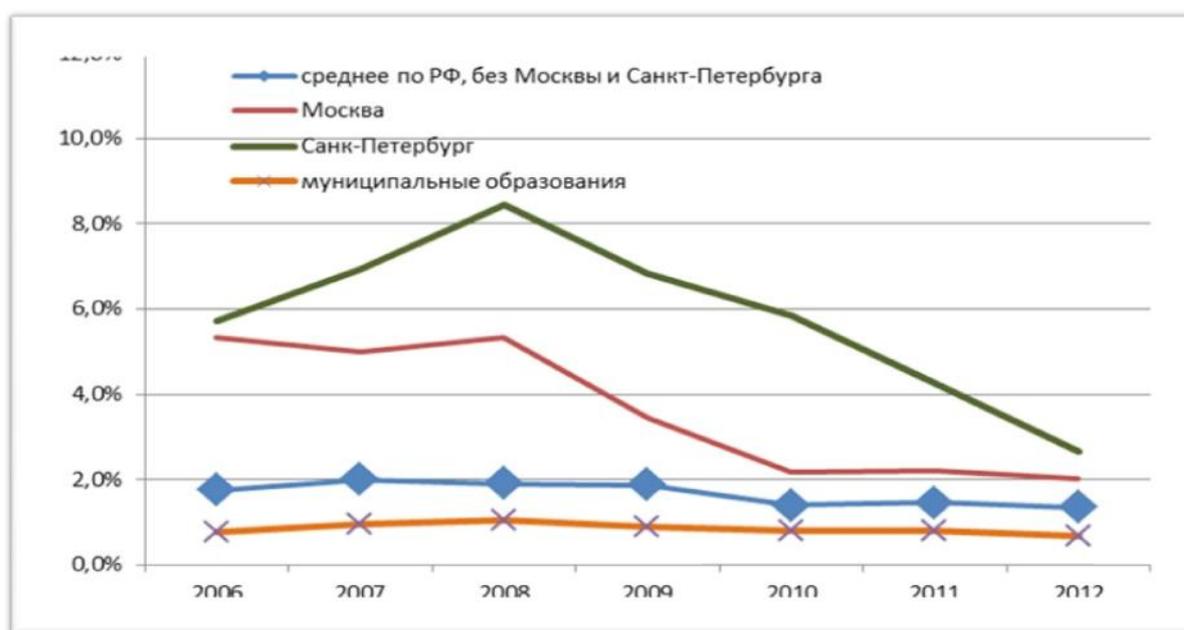


Рис. 1. Данные о динамике инвестиционных расходов субъектов РФ за период 2006–2012 гг. (в % от ВРП)

На рисунке 2 [157] приведены данные по доле инвестиционных расходов консолидированных бюджетов за период 2012 года: очевидно «расслоение» регионов и показаны регионы-лидеры по объему инвестиционных расходов в структуре бюджета. Наибольшую долю расходов в структуре бюджета имеют такие регионы, как Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика и Республика Ингушетия, что обусловлено высокими темпами

строительства и особенностями развития данных региональных субъектов.

В этой связи считаем, что эффективная реализация межбюджетного процесса для цели покрытия дефицита бюджета субнационального уровня должна обеспечивать достижение передовых результатов за счет активизации инвестиционной деятельности. Указанные задачи могут быть реализованы в рамках формирования инвестиционно-воспроизводственного механизма (ИВМ) на субнациональном уровне.

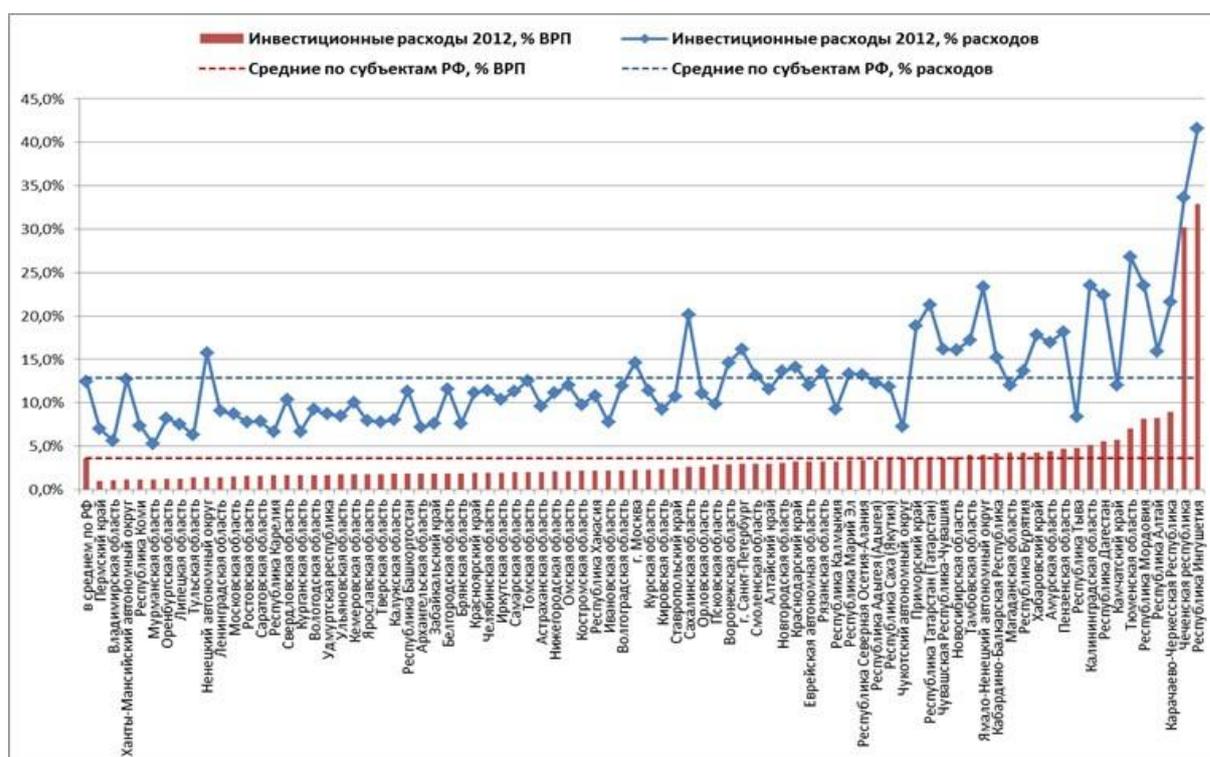


Рис. 2. Доля инвестиционных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (в % от ВРП и % расходов бюджета) за период 2012 года

Полагаем, что практическое внедрение ИВМ потребует совершенствования законодательной и нормативной базы, а также практического внедрения следующих основных принципов:

1. Создание специального законодательства с учетом особенностей на уровне отдельных регионов и муниципальных образований.
2. Формирование особой государственной поддержки ИВМ в рамках уже созданных и планируемых ФЦП, инвестиционных и инфраструктурных проектов, реализуемых с использованием объектов муниципальной собственности.

3. Создание на базе ИВМ новых форм управления муниципальной собственностью путем снижения нагрузки на федеральный бюджет.

4. Выбор направлений эффективного взаимодействия государственного и частного капитала с учетом особенностей местного развития и приоритетных проектов в рамках конкретного муниципального образования.

5. Учет региональных и муниципальных особенностей в рамках геоэкономических, инфраструктурных, технологических возможностей.

6. Формирование территориальных кластеров для цели обеспечения эффективного взаимодействия государственного и частного капитала.

С нашей точки зрения, формирование ИВМ может быть реализовано при активном взаимодействии градообразующих государственных предприятий на местном уровне и частных инвесторов при реализации конкретных инвестиционных проектов.

Таким образом, стратегия ИВМ должна быть направлена на увеличение эффективности муниципального имущественного комплекса с учетом следующих основных особенностей:

1. С точки зрения территориального развития важно решить задачи инвестиционного развития конкретного региона и муниципального образования.

2. Учитывать характеристику конкретного имущественного комплекса муниципалитета.

3. Дифференцировать оценку конкурентных преимуществ территории в рамках уже сложившегося имущественного комплекса и перспективных направлений его развития.

4. Учитывать параметры участия государственных и муниципальных органов власти.

5. Иметь программу финансирования конкретных проектов посредством инвестиций частного капитала.

Поэтому важнейшим элементом стратегии ИВМ должно стать развитие, укрепление взаимодействия частного капитала с государственными и муниципальными органами власти.

ципальными органами (включая диверсификацию имущественного комплекса) с целью создания условий для развития конкретных муниципальных образований России.

Реализация указанного принципа предопределяет необходимость ряда организационных новаций и законодательных изменений в части:

- адаптации муниципального имущественного комплекса к условиям рыночной экономики, обеспечения взаимодействия государственного и частного капитала в целях развития благоприятного инвестиционного климата;

- проведения инвентаризации имущественного комплекса для выявления наиболее ликвидных объектов и возможности дальнейшего использования в целях финансирования дефицита местного бюджета;

- реализации излишнего муниципального имущества и незавершенных строительных объектов, высвобождаемых в процессе реструктуризации имущественного комплекса, с использованием получаемых средств для дополнительного финансирования мероприятий по укреплению материально-технической базы муниципалитетов;

- использования в установленном порядке части средств основных фондов муниципального образования, высвобождаемых в процессе реструктуризации имущественного комплекса, для поддержки малого предпринимательства.

Важную роль в комплексе мер, с нашей точки зрения, должны играть и институциональные преобразования на муниципальном уровне (приватизация, создание финансово-промышленных групп, демонополизация, развитие малого предпринимательства и другие), направленные на создание рыночной инфраструктуры и способствующие активизации инвестиционной деятельности, обеспечивающей не только рост экономического потенциала отдельной территории, но и активное взаимодействие финансовых ресурсов государства и бизнес-структур. В этой связи считаем, что для обеспечения институциональных преобразований необходимо в соответствии с местным и региональным законодательством предусматривать создание в муниципалитетах

инвестиционных центров, которые будут обеспечивать координацию взаимодействия и поддержку участников ИВМ как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Приведенные нами предложения в целях обеспечения дополнительных неналоговых источников финансирования дефицита местного бюджета свидетельствуют о разнообразии инструментария и способов увеличения собственной доходной части бюджета за счет внутренних источников.

В связи с изложенным выше в следующем параграфе исследования мы рассмотрим вопросы внедрения режима отрицательных трансфертов для соблюдения минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с поправкой на российское законодательство.

2.3. Внедрение режима отрицательных трансфертов для повышения бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Результаты проведенного исследования позволили установить важность и актуальность задач по развитию новых источников для финансирования бюджета на субнациональном уровне. Нельзя недооценить роль инвестиционно-воспроизводственного механизма при управлении муниципальной собственностью, раскрывающего новый потенциал для увеличения доходной части муниципального бюджета. Формирование нового типа инвестиционных отношений между муниципальной властью и бизнесом позволяет не только сократить расходы на социальный блок, но и стимулировать развитие новых форм отношений, позволяющих сбалансировать решение социально-экономических задач и вопросов развития отдельной территории.

В то же время, как показывает отечественная практика, на сегодняшний день наиболее радикальным инструментом для выравнивания бюджетного дефицита отдельных регионов и муниципалитетов является использование межбюджетных трансфертов, что в условиях ассиметричного территориального развития страны не уменьшает, а увеличивает разрыв между отдельными субъектами. Решение данной задачи в развитых странах реализуется по-

средством внедрения режима отрицательных трансфертов, что позволяет в условиях децентрализованной и смешанной модели бюджетных отношений провести выравнивание бюджетной обеспеченности между отдельными территориями. Примеры построения подобных систем достаточно широко используются в зарубежной практике. И прежде чем переходить к исследованию отечественного опыта применения режима отрицательных трансфертов, рассмотрим основные понятия и определения, лежащие в его основе.

Существенный вклад в решение проблем обеспечения социально-экономического развития территорий в рамках субнационального уровня вносит сформированная в государстве система межбюджетных трансфертов, определяемая в зарубежной научной мысли не только как эффективный инструмент для выравнивания бюджетной обеспеченности, но и как возможность удовлетворения социальных нужд населения [110, 123].

Применение трансфертов на практике позволяет добиться эффекта вертикально-горизонтальной сбалансированности бюджета в рамках равномерного перераспределения доходов и расходов на каждом уровне, что выражается в передаче ответственности за их реализацию от федерального на местный уровень, мобилизации или сокращения их размера в рамках территориальной принадлежности и т.д. [115].

Как показывает позитивная зарубежная практика [112], наиболее оптимальная система межбюджетных трансфертов характеризуется такими признаками, как стабильность и гибкость, что обеспечивается посредством:

- фиксированной доли доходов федерального правительства;
- специальной основы, предусматривающей другие бюджетные расходы;
- доли от конкретных расходов, подлежащих возмещению со стороны федеральных органов власти, с учетом региональных особенностей.

В условиях отечественной экономики проблема «расслоения» муниципальных бюджетов стоит достаточно остро, отчасти данную проблему мы уже обсуждали в рамках предыдущего параграфа исследования. Вполне ло-

гичное объяснение такого ассиметричного развития объясняется не компактностью территориального размещения отдельных регионов и муниципальных образований. Часть из них сосредоточена на территории высокоразвитых регионов, обеспечивающих существенный вклад в развитие экономики. Наиболее депрессивные регионы сосредоточены на территории монопрофильных отраслевых комплексов.

На сегодняшний день основными инструментами межбюджетного выравнивания в РФ являются:

1. Установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет (бюджет субъекта Российской Федерации или муниципального района).

2. Дотации местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другая финансовая помощь.

3. Перечисления из местных бюджетов в вышестоящие бюджеты («отрицательные трансферты» из бюджетов наиболее обеспеченных бюджетными доходами муниципальных образований).

В соответствии с действующим бюджетным законодательством использование на практике режима «отрицательных трансфертов» позволяет отрегулировать единые нормы отчислений в местные бюджеты, установленные без учета дифференцирующих признаков.

Практическое использование режима отрицательных трансфертов позволяет перераспределять излишки, возникающие в отдельных местных бюджетах, для поддержки отдельных муниципалитетов. При этом экономический «эффект» достигается не за счет увеличения или уменьшения обязательных нормативов отчислений, а за счет перераспределения части излишков от более обеспеченных к менее обеспеченным местным бюджетам.

Существуют две противоположные точки зрения по поводу системы отрицательных трансфертов. Первая заключается в том, что отрицательные трансферты являются одним из механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, позволяющих наиболее рацио-

нально распределять финансовые средства между муниципальными образованиями, учитывая значительные диспропорции в экономическом развитии различных территорий [64]. Вторая точка зрения связана с тем, что муниципальным образованиям необходимо предоставить возможность самостоятельно работать над повышением своего благосостояния и минимизировать встречные потоки финансовых средств. А отрицательные трансферты лишь снижают стимулы для муниципального образования в развитии своей территории [58]. Нам более близка первая позиция, поскольку в основе самого понятия «трансферт» заложен принцип урегулирования доходов различных территорий.

Как было отмечено нами в предыдущей главе исследования, межбюджетные отношения должны выполнять две основные функции – выравнивающую и стимулирующую. Первая призвана выравнивать бюджетную обеспеченность тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня (обеспечивающего соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий на всей территории страны), а вторая – стимулировать наращивание налогового потенциала, своевременный и полный сбор платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рациональное и эффективное расходование бюджетных средств. Обе эти функции должны действовать в сочетании – как двуединый процесс.

Проведенный нами анализ проблем в отечественной экономике в существующих реалиях межбюджетных отношений показал, что в нашей стране выравнивающая функция является резко преобладающей, а стимулирующая функция отсутствует как таковая. В условиях, когда собственные налоговые доходы местных бюджетов настолько низки, что даже сильное, развивающееся муниципальное образование не имеет возможности за счет них решать необходимые вопросы местного значения, для муниципального образования пропадает всякий стимул для развития.

В этой связи научный интерес представляет не только сам механизм

«отрицательных трансфертов», применяемый во многих развитых экономиках мира, но критерии муниципальных образований, подпадающих под внимание «отрицательных трансфертов». Негативная позиция по этому вопросу некоторых специалистов и практиков в области межбюджетных отношений, с нашей точки зрения, вполне оправдана [45, 38], поскольку в Бюджетном кодексе РФ и действующем законодательстве [6] критерии для высокодоходных муниципальных образований не определены; отсутствует величина минимальной бюджетной обеспеченности и само определение для цели внедрения режима «отрицательных трансфертов».

Анализ механизма формирования отрицательного трансферта предполагает необходимость качественного и количественного анализа таких категорий, как минимальная бюджетная обеспеченность территории и ее налоговый потенциал. И прежде чем переходить к анализу статистических данных, исследуем данные определения с точки зрения организации межбюджетных отношений.

Достаточно интересную смысловую конструкцию имеет определение, предложенное Осиповой Е.С., с позиции которой, налоговый потенциал представляет собой максимально возможные налоговые ресурсы общества для удовлетворения социальных потребностей населения, сформированные при минимально допустимых изъятиях части доходов у хозяйствующих субъектов и физических лиц [74–76]. В данном определении отражены противоположные интересы государства и налогоплательщиков (минимальность изъятий и полнота формирования бюджета). В этой связи представляется целесообразным говорить о том, что основная задача налогового потенциала заключается в необходимости обеспечения расширенного воспроизводства в экономике с целью решения социально-экономических задач, что в целом укладывается в задачи, стоящие перед инструментарием межбюджетного регулирования.

Следует согласиться с позицией Горского И.В., который считает, что во-первых, «точная оценка налогового потенциала важна в совершенствова-

нии межбюджетных отношений вообще и в порядке предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам в частности. Если реально будут определены налоговые возможности регионов и муниципальных образований, то тем самым уменьшится вероятность субъективного подхода к оценке действительной потребности в помощи. Повысится самостоятельность регионов в использовании своего налогового потенциала и заинтересованность в наращивании налоговой базы. Противоречия по поводу необъективного распределения трансфертов также будут в какой-то мере ослаблены» [43, с. 27].

Однако, с нашей точки зрения, понятие «бюджетная обеспеченность» муниципальных образований и отдельных регионов, значительно точнее отражает характеристики и критерии муниципалитетов с точки зрения использования механизма отрицательных трансфертов.

Иголина Н.А. достаточно емко формулирует определение бюджетной обеспеченности как единого финансового «организма», который будет нормально функционировать только тогда, когда бюджет каждого уровня бюджетной системы как инструмент реализации финансовой политики государства будет способен во взаимодействии с иными звеньями бюджетной системы выполнять функции распределения и перераспределения финансовых ресурсов на вверенной территории, осуществляя тем самым финансовое обеспечение публичных функций и устойчивое социально-экономическое развитие на всей территории России [53, с. 52].

Понятие «бюджетная обеспеченность» более комплексно отражено в соответствии с действующими бюджетным законодательством⁶ и содержит целый ряд определений, а именно: расчетные налоговые доходы на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ, исходя из уровня развития, структуры местной экономики или налогового потенциала; уровень развития структуры местной экономики, вклю-

⁶ Прим автора. Ст.131 Бюджетного кодекса РФ; Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 (ред. от 20.12.2011) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»).

чающей структуру населения, объединенную общностью социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость муниципальных услуг из расчета на одного жителя. Однако, как нам представляется, оценку географических и иных факторов, характеризующих стоимость муниципальных услуг, следует проводить весьма осторожно. Умарова И.Э. [100, с. 43] обращает внимание на необходимость более дифференцированного подхода при определении бюджетной обеспеченности отдельных муниципальных образований и регионов в связи с неравномерным распределением природных ресурсов на территории нашей страны и в связи с тем, что природные ресурсы – общенациональное достояние, передача природно-ресурсных налогов на субфедеральный уровень весьма негативно скажется на бюджетно-доходной симметрии Федерации, тем более что в 1990-х гг. в нашей стране уже имелся не очень удачный опыт предоставления регионам налоговой автономии.

Кроме того, следует учитывать, что распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации осуществляется на основе расчетного уровня бюджетной обеспеченности, определяемой путем деления «индекса налогового потенциала» региона на его «индекс бюджетных расходов» (отражает относительную «стоимость» оказания бюджетных услуг в регионе по сравнению со средней «стоимостью» в Российской Федерации). В свою очередь, индекс бюджетных расходов учитывает 3 крупных показателя: коэффициент заработной платы, коэффициент уровня цен и коэффициент жилищно-коммунальных услуг. До настоящего времени коэффициент заработной платы учитывает только наличие установленных федеральными нормативными правовыми актами региональных коэффициентов («северные надбавки») и никак не учитывает средний уровень оплаты труда в регионе. В соответствии с последними изменениями в законодательстве коэффициент заработной платы при расчете индекса бюджетных расходов должен зависеть от среднего уровня оплаты труда в регионе. Указанная проблема не позволяет обеспечить взаимосвязь между стоимо-

Из представленных данных видно, что дальневосточные и северные регионы, имеющие относительно невысокий уровень бюджетной обеспеченности, но весьма высокий индекс бюджетных расходов, имеют относительно высокий индекс налогового потенциала (Магаданская область, Республика Саха и др.), что при их общем слабом финансовом положении могло бы сделать их потенциальными плательщиками субсидий.

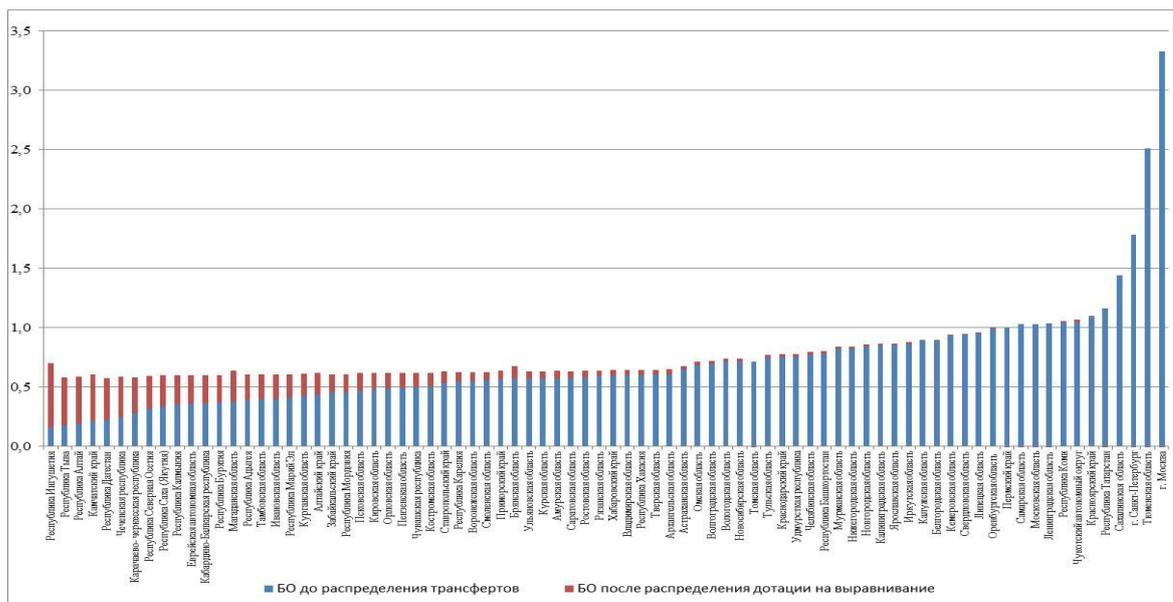


Рис. 4. Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации до распределения трансфертов и после дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2012 году

В настоящее время при распределении субсидий из федерального бюджета в качестве критерия софинансирования используется уровень бюджетной обеспеченности. Таким образом, субсидии выполняют дополнительную, несвойственную им, функцию – функцию выравнивания регионов.

С учетом исследованного комплекса вопросов в рамках анализа статистических данных считаем, что на сегодняшний день в число непроработанных вопросов межбюджетного регулирования при реализации механизма отрицательных трансфертов следует отнести следующие вопросы:

- определения в действующем законодательстве критериев и признаков для высокодоходных муниципальных образований в целях выполнения выравнивающих функций;

- определения размера минимальной бюджетной обеспеченности применительно к использованию режима «отрицательного трансферта»;

- использования субсидий для достижения определенных целевых значений в муниципальном бюджете, выравнивающую функцию реализовывать при использовании инструментов дотаций;

- изменения порядка расчета межбюджетных трансфертов исходя из взаимосвязи стоимости бюджетных услуг и заработной платы в рамках изменений действующего законодательства ее расчетных значений.

Однако наиболее острые вопросы, с нашей точки зрения, сосредоточены в блоке задач по определению оптимального критерия для применения режима «отрицательных трансфертов» с учетом дифференцированного развития производственного, инвестиционного, финансового, геоэкономического и экологического потенциалов.

Высокая степень межрегиональной дифференциации геоэкономического и природного потенциала, что в конечном счете отражается и на налоговом потенциале отдельных территорий, требует более взвешенных и объективных оценок, возможно, с применением ретроспективных данных за определенный период времени.

В этой связи считаем, что внедрение режима «отрицательных трансфертов» сегодня сопряжено с необходимостью поиска наиболее надежных индикаторов, позволяющих учитывать производственные, природные, инвестиционные, финансово-экономические и прочие показатели при оценке потенциала развития муниципальных образований на субнациональном уровне.

По результатам главы исследования считаем необходимым сделать следующие основные выводы.

1. В целях управления доходной базой местных бюджетов необходимо не только использовать классификацию, определенную в действующем законодательстве, но и анализировать состав доходов по источникам их получения. Использование такого подхода позволяет местным органам власти выявить внутренние резервы для самообеспечения для более рационального

управления и распределения средств для социально-экономического развития отдельной территории. Основной задачей классификации доходов местного бюджета является выявление его экономического и инвестиционного потенциалов, что в дальнейшем может быть использовано для цели корректировки межбюджетных трансфертов и выделяемых субсидий на субнациональном уровне.

2. Отечественная практика межбюджетных отношений сегодня ориентирована не на стимулирование роста доходов местных бюджетов, а на расширенное потребление, обусловленное необходимостью выполнения социально-экономических задач на субнациональном уровне. Указанные проблемы обусловлены достаточно дифференцированным развитием регионов РФ, в т.ч. и с учетом их геоэкономических характеристик, что в условиях недостаточного роста экономики усугубляет и без того тяжелую ситуацию в межбюджетном регулировании. Наиболее существенные источники для пополнения местного бюджета могут быть получены от продажи муниципального имущества, что предопределяет и совершенно иной анализ основных проблем, сконцентрированных в системе управления муниципальной собственностью.

3. Проблемы более эффективного использования источников для пополнения местного бюджета заключаются в необходимости разработки концептуальных предложений по совершенствованию управления муниципальной собственностью в России в части: самоопределения и финансовой независимости муниципалитетов на этапе оценки недвижимости и земли при одновременном контроле со стороны законодательной и исполнительной власти; осуществления «здоровой» конкуренции между муниципалитетами на этапе реализации государственной программы оценки недвижимого имущества; приватизации городских земель на основе реальной рыночной стоимости; создания полноценной системы кондоминиумов; применения метода обоснованной кадастровой оценки, основанного на единой методологии с использованием стандартизированного программного обеспечения, с учетом

использования услуг специализированных организаций; повышения качества информационного обмена между регистрирующими, инвентаризирующими и фискальными органами в целях более эффективного взаимодействия; 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.

4. Важную роль в комплексе мер по оптимизации межбюджетного процесса должны играть и институциональные преобразования на муниципальном уровне (приватизация, создание финансово-промышленных групп, демонополизация, развитие малого предпринимательства и другие), направленные на создание рыночной инфраструктуры и способствующие активизации инвестиционной деятельности, обеспечивающей не только рост экономического потенциала отдельной территории, но и активное взаимодействие финансовых ресурсов государства и бизнес-структур. В этой связи считаем, что для обеспечения институциональных преобразований необходимо в соответствии с местным и региональным законодательством предусматривать создание в муниципалитетах инвестиционных центров, которые будут обеспечивать координацию взаимодействия и поддержку участников ИВМ, как на государственном, так и на муниципальном уровне.

5. В соответствии с действующим бюджетным законодательством использование на практике режима «отрицательных трансфертов» позволяет отрегулировать единые нормы отчислений в местные бюджеты, установленные без учета дифференцирующих признаков. Практическое использование режима отрицательных трансфертов позволяет перераспределять излишки, возникающие в отдельных местных бюджетах, для поддержки отдельных муниципалитетов. При этом экономический «эффект» достигается не за счет увеличения или уменьшения обязательных нормативов отчислений, а за счет перераспределения части излишков – от более обеспеченных к менее обеспеченным местным бюджетам.

б. На сегодняшний день в число непроработанных вопросов межбюджетного регулирования при реализации механизма отрицательных трансфертов следует отнести следующие вопросы: определение в действующем законодательстве критериев и признаков для высокодоходных муниципальных образований в целях выполнения выравнивающих функций; определение размера минимальной бюджетной обеспеченности применительно к использованию режима «отрицательного трансферта»; использование субсидий для достижения определенных целевых значений в муниципальном бюджете, выравнивающую функцию реализовывать при использовании инструментов дотаций; изменение порядка расчета межбюджетных трансфертов исходя из взаимосвязи стоимости бюджетных услуг и заработной платы в рамках изменений действующего законодательства ее расчетных значений.

Однако наиболее острые вопросы, с нашей точки зрения, сосредоточены в блоке задач по определению оптимального критерия для применения режима «отрицательных трансфертов» с учетом дифференцированного развития производственного, инвестиционного, финансового, геоэкономического и экологического потенциалов отдельных территорий.

Глава 3. Направления совершенствования межбюджетных отношений в условиях реформирования

3.1. Ключевые проблемы и задачи реформирования межбюджетных отношений в условиях дифференцированного развития бюджетов субнационального уровня

Как показали результаты проведенного исследования, наиболее существенные проблемы межбюджетных отношений сконцентрированы в блоке задач, связанных с поиском оптимальных путей по выравниванию диспропорций бюджетов субнационального уровня. Эти задачи являются в полной мере актуальными и для поиска дополнительных источников доходов для высокодотационных бюджетов. Механизм вертикально-горизонтального выравнивания различных бюджетов должен обеспечиваться не только посредством регулирующих, но и посредством стимулирующих мер. Об этом мы не раз упоминали в процессе исследования данной проблемы.

Особенностью отечественной системы межбюджетных отношений является преобладающее количество регионов-реципиентов, являющихся дотационными на фоне достаточно узкого сегмента регионов-доноров. Научные позиции относительно причин сложившейся ситуации можно объединить в несколько крупных блоков:

(1) – неоднородность территориального развития, обусловленная геоэкономическими причинами, а также причинами, связанными с концентрацией промышленных регионов преимущественно на Урале и в Западной Сибири [53, 27]. Так, межрегиональные различия по показателю ВВП в России более чем в шесть раз выше, чем в европейских странах, что предполагает качественно иную роль регионального фактора и в процессах проведения межбюджетных преобразований [33, с. 52];

(2) – исторические причины объединения различных территорий без учета позитивных и негативных последствий их социально-экономического развития. Например, по мнению специалистов из Института современного развития, механизм объединения субъектов РФ может дать «позитивные ре-

зультаты при наличии двух условий: объединение с сильным регионом-лидером, ресурсы которого будут использоваться для поддержки слаборазвитых округов (позитивное условие), и неспособность властей округа изменить социально-экономическую ситуацию (негативное условие). В большинстве объединений (Пермской области с Коми-Пермяцким АО, Красноярского края с двумя округами) четко соблюдалось первое условие – слияние слаборазвитого и слабоосвоенного округа (округов) с экономически сильным регионом. При этом степень активности политики властей автономных округов колебалась от минимальной (в Коми-Пермяцком АО) до более значительной (в Таймырском и Эвенкийском АО). При объединении Камчатской области с Корякским АО условие сильной «материнской» территории не соблюдалось, поскольку экономическое положение Камчатской области ненамного лучше положения округа. Однако при этом срабатывало второе условие – в слаборазвитом и малонаселенном округе плохо осуществлялось управление им. Объединение Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским АО в целом отвечает обоим условиям» [25];

(3) – недостаточность стимулирующих механизмов для регионов-реципиентов с целью снижения их зависимости от дотационной поддержки в условиях существенных региональных диспропорций. Существующая система межбюджетных трансфертов пока не может в полной мере обеспечить решение данной задачи. На сегодняшний день сложилась следующая ситуация: чем ниже темпы роста экономики региона и наполняемости бюджета, которые, в свою очередь, связаны не только с объективными причинами, но и с плохой организацией работы администрации и финансовых органов, тем большую финансовую поддержку ему оказывает федеральный бюджет. А регионы, наращивающие свой налоговый потенциал, в результате получают сокращение финансовой помощи, что сводит на нет все их усилия [40];

(4) – макро- и микроэкономические причины, обусловленные снижением инвестиционного и кредитного рейтингов регионов РФ в свете усиливающейся стагнации в экономике страны за последние два года. Основная

часть средств поступает в местные бюджеты за счет трансфертов [157], при этом отсутствуют программы по стимулированию притока внешних инвестиций на субнациональный уровень прежде всего за счет налоговых льгот и совместных проектов в рамках государственно-частного партнерства. Остаются нерешенными вопросы рационального использования объектов муниципальной собственности в целях покрытия бюджетного дефицита, применения муниципальных облигаций для финансирования социально значимых проектов, использования информационных технологий для инвентаризации имущественного комплекса отдельных территорий и пр.

Перечень причин, послуживших достаточно дифференцированному развитию отдельных территорий, можно продолжить и дальше. Однако наряду с объективными причинами, такими как: различия в потенциале развития территорий и исторически сложившихся промышленных комплексов в стране, существуют и субъективные причины, обусловленные недостатками существующей модели межбюджетного регулирования. Снижение диспропорции в развитии может быть обеспечено только за счет комплексного реформирования межбюджетных отношений на субнациональном уровне при одновременном обеспечении равной и «прозрачной» системы финансовой поддержки различных местных бюджетов и ее последующего распределения. Данная задача была в полной мере озвучена и в существующей государственной программе управления региональными и муниципальными финансами [17], а также в ряде других нормативно-законодательных документов, регулирующих процессы социально-экономического развития территорий страны [22, 14].

И в этой связи хотелось бы привести точку зрения Андрякова А., который справедливо отмечает, что «ситуация с предоставлением межбюджетных трансфертов в РФ до сих пор лишена ясности и прозрачности на всех уровнях бюджетной системы. Отмечается не прогресс, а регресс в развитии механизмов трансфертов в России, начали множиться каналы ручной передачи трансфертов, выходящие за рамки имеющихся механизмов перераспреде-

ния» [24].

Особенностью отечественной практики межбюджетных отношений является наличие уникальной в своем роде системы трансфертов, где субсидии и дотации остаются на протяжении последних лет основными инструментами для выравнивания бюджетной обеспеченности (таб. 3.1.1) [155, 160].

Исходя из данных, приведенных в таблице, можно судить о том, что за последние четыре года структура межбюджетных трансфертов претерпела некоторые изменения. Так, если в 2009 году доля дотаций составляла около 40%, где 26% было направлено на выравнивание бюджетной обеспеченности и остальная часть на ее сбалансированность, то уже по итогам 2012 года доля субсидий выросла, а в общем объеме дотаций удельный вес выравнивающей части в три раза превысил корректирующую часть, что обусловлено усиливающейся диспропорцией в развитии регионов.

Таблица 3.1.1

Предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в 2009–2012 годах

	2009 год		2010 год		2011 год		2012 год	
	млрд. руб.	%						
Межбюджетные трансферты – всего	1480,3	100,0%	1 78,3	100,0%	1 470,2	100,0%	1 440,2	100,0%
Дотации	578,3	39,1%	522,7	37,9%	563,5	38,3%	524,0	36,4%
в том числе:								
дотации на выравнивание БО	374,0	25,3%	397,0	28,8%	397,0	27,0%	397,0	27,6%
дотации на сбалансированность	191,9	13,0%	106,0	7,7%	154,3	10,5%	117,2	8,1%
Субсидии	530,0	35,8%	411,4	29,8%	509,2	34,6%	570,9	39,6%
Субвенции	284,4	19,2%	378,6	27,5%	337,4	22,9%	284,2	19,7%
Иные межбюджетные трансферты	87,6	5,9%	65,6	4,8%	60,1	4,1%	61,1	4,2%

Напомним, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации являются одним из немногих значимых видов межбюджетных трансфертов, которые направлены на выравнивание финансовых возможностей регионов и муниципальных образований по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Феде-

рации и органов местного самоуправления своих полномочий и распределение которых утверждается законом о федеральном бюджете.

В свою очередь, субсидии, хотя и предусматривают дифференциацию уровня софинансирования расходов в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности (чем выше уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, тем выше уровень софинансирования с его стороны), практически не имеют выравнивающего эффекта, а зачастую способствуют увеличению неравенства в уровне бюджетной обеспеченности. Это происходит потому, что богатые регионы имеют заведомо больше возможностей для обеспечения софинансирования дополнительных расходов, в то время как бедные – практически лишены такой возможности вне зависимости от уровня софинансирования.

В настоящее время из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации передается около 97 видов субсидий (по количеству различных целевых статей). Такое количество приоритетных направлений в значительной степени размывает целевую финансовую помощь регионам и не способствует эффективному достижению поставленных целей. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации также обладают минимальным выравнивающим эффектом, поскольку фактически выполняют иную функцию – функцию минимизации проблем исполнения бюджетов субнационального уровня, вызванных кризисными явлениями в экономике или не обеспеченным другими источниками доходов повышением объема расходных обязательств их бюджетов.

Кроме того, они могут выступать в качестве инструмента целевого финансирования отдельных расходов (по сути аналогичного субсидиям, но более простого по исполнению). Для подтверждения полученного вывода на рисунке 5 [155, 160] мы привели данные по совокупному выравнивающему эффекту от распределения дотаций и субсидий региональным бюджетам, из которых отчетливо видно, что относительное выравнивание бюджетной

обеспеченности субъектов Российской Федерации достигается исключительно за счет дотаций на выравнивание, в то время как субсидии и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации выравниванию не способствуют. Отчасти мы уже поднимали данную проблему в предыдущей главе исследования.

Таким образом, подтверждая заявленные нами ранее причины высокой дифференциации бюджетной обеспеченности на субнациональном уровне, отметим лишь, что в структуре межбюджетных трансфертов ее выравнивающая часть неуклонно снижается, поскольку снижается и эффект от использования субсидий и дотаций как ключевых инструментов по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Данная проблема носит значительно более глубокий характер и связана с необходимостью дифференцирования бюджетных полномочий. Отчасти требование по дифференцированию бюджетных полномочий содержится в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 08 августа 2009 года № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» (абзац 8 концепции) [15]: «В целях стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к развитию налогового потенциала и повышению качества управления региональными финансами Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены различные условия осуществления бюджетного процесса субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований».

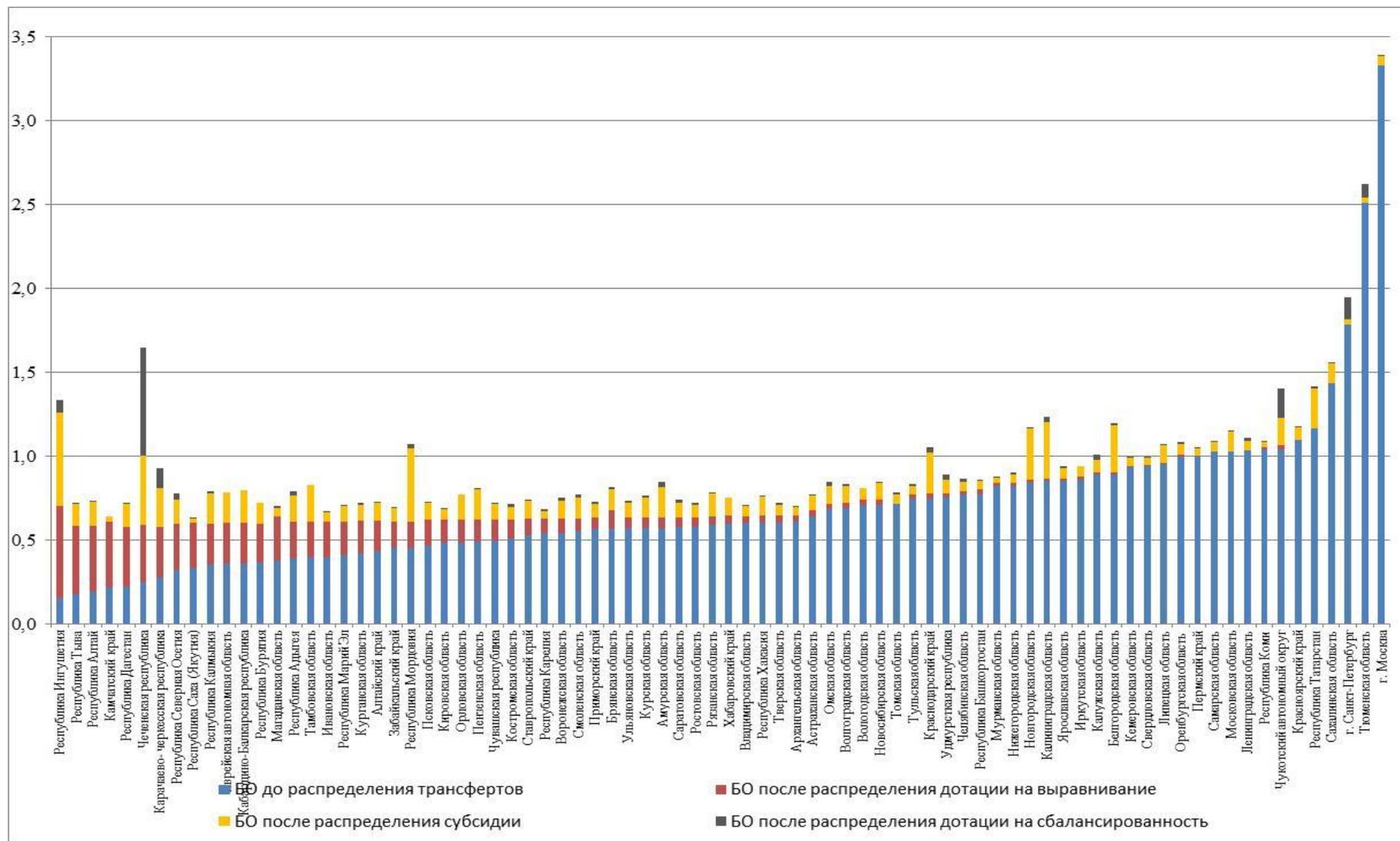


Рисунок 5. Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации до и после распределения дотаций и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в 2012 году

В предыдущей главе исследования мы обращали внимание на необходимость увеличения налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, что позволит снизить их дотационность и зависимость от трансфертов. Однако стимулирующая функция тесно взаимосвязана с проблемой ограничения бюджетных полномочий, поскольку, чем больше государство выделяет средств на поддержку регионов и муниципальных образований, тем больше необходимо ограничивать полномочия бюджетов субнационального уровня.

Как нам представляется, ограничения и контроль полномочий при всех видимых преимуществах управления муниципальными финансами не приводят к изменению экономических условий развития территорий, позволяющих им развиваться с опережающим эффектом, данный процесс является достаточно сложным и долгим по своей сути, он хорошо описан в рамках теории бюджетного федерализма.

Так называемая кооперативная форма бюджетного федерализма на основе смешанной модели управления не ограничивается только выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня. В ее функции входит также возмещение бюджетам дополнительных расходов или потерь доходов, вызванных решениями, принятыми органами власти другого уровня, и возможное доленое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов – стимулирование приоритетных (наиболее социально значимых) с позиции вышестоящих органов власти направлений расходования средств этих бюджетов.

Приводя в пример немецкую модель развития межбюджетных отношений, мы, прежде всего, говорили о необходимости воплощения идеологии бюджетного федерализма, когда обеспечивается не столько прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов, сколько стимулирующая функция, связанная с многочисленными и весьма крупными федеральными и совместными программами регионального развития. Однако программы совместного развития представляют собой не виртуальные ФЦП, а реальные долгосрочные социальные контракты с использованием рычагов влияния на изменение ситуации в

конкретной территории. Результат от таких программ должен быть оценен не только в перспективе, но и на текущий момент. Данное условие представляется нам очень важным, поскольку опыт разработки таких программ при одновременной корректировке бюджетных полномочий позволит экстраполировать его на другие территории. Объединение усилий территорий на основе предыдущего опыта было описано в концепции «лабораторного федерализма», разработанной и описанной в научных трудах Оутса [135]. В современных отечественных работах данная проблема была рассмотрена Силуановым А.Г. [89, с. 8], где автор определил ее суть с точки зрения возможности децентрализации управления общественным сектором для стимулирования инновационного развития отдельных территорий.

Важно учитывать, что принципы «лабораторного» федерализма работают эффективно только в том случае, когда [151]:

- во-первых, происходит перераспределение полномочий от федерального центра на субнациональный уровень, что позволяет работать механизму «сдержек и противовесов»;

- во-вторых, обеспечивается перераспределение управленческих функций на нескольких уровнях власти (многоуровневая система муниципального менеджмента);

- в-третьих, обеспечивается постоянный контроль за распределением и перераспределением полномочий от федеральной к муниципальной власти при одновременном мониторинге уровня коррупции и функций по децентрализации.

Исследованием проблем перераспределения полномочий между различными органами государственной власти на субнациональном уровне в разное время занимались различные отечественные и зарубежные специалисты [136, 139, 66, 79], как в рамках теорий бюджетного федерализма, так и в рамках теорий налогового федерализма. Однако единого подхода применительно к отечественной практике организации межбюджетных отношений до сих пор не сложилось. Пинская М.Р. [80] указывает на то, что понятие «бюджетный федера-

лизм» лежит в иной плоскости, нежели налоговый федерализм, а именно: в первом случае речь идет о перераспределении финансовых потоков через бюджетную систему государства, а во втором – о формировании налоговых баз на соответствующих территориях. В связи с этим первостепенное значение приобретают проблемы обеспечения подотчетности и ответственности органов публичной власти перед своими налогоплательщиками за результаты экономической деятельности на подведомственной им территории.

Таким образом, подтверждая заявленный ранее вывод, считаем, что решение проблем дифференцированного развития территорий на субнациональном уровне возможно только за счет децентрализации полномочий – от федерального центра на местный уровень – при одновременном обеспечении контроля. В этом случае будет достигнут мультипликационный эффект, обеспечивающий внутреннее перераспределение приоритетов и задач для отдельной территории, а также снижение «напряженности» между субъектами субнационального уровня при горизонтальном выравнивании с одновременным обеспечением вертикального выравнивания за счет устранения дисбалансов, шоков и рисков в налоговой системе. Об этой проблеме в своих исследованиях упоминали некоторые зарубежные исследователи [143]. В свете исследования отечественных проблем межбюджетных отношений представляется необходимым сказать и о дополнительных рисках, которые несут в себе высокодотационные территории.

Указанные риски могут являться следствием низкой квалификации государственных и муниципальных служащих, а также следствием «злого умысла». Однако ни тот, ни другой фактор не могут являться достаточным основанием для снижения доходов местного бюджета. Как нам представляется, гораздо более существенные риски для бюджета субнационального уровня несет вероятность неисполнения обязательств нижестоящих бюджетов, которые проистекают из сохранения достаточно высокой дифференциации уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образова-

ний после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Действительно, на уровне субъектов Российской Федерации степень дифференциации бюджетной обеспеченности очень высока. И проблема здесь состоит не только в исходной высокой дифференциации уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации до распределения выравнивающих дотаций (за счет полной централизации крайне неравномерных налогов на добычу полезных ископаемых в части добычи углеводородов, укрупнения субъектов Российской Федерации, а также выведения трех богатейших субъектов Российской Федерации – Ненецкого, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов – из числа участников межбюджетных отношений, соотношение средних уровней бюджетной обеспеченности пяти самых богатых и пяти самых бедных субъектов Российской Федерации до распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности опустилось до уровня 10–11), но и в том, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности с каждым годом в целом составляют все меньшую часть доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, не позволяет довести бюджетную обеспеченность самых бедных субъектов до сколько-нибудь приемлемого уровня (таб. 3.1.2).

Действительно, отношение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов к общему объему расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации или к ВВП в 2011–2012 годах было самым низким с 2004 года. В результате проведения такой политики отклонение среднего уровня бюджетной обеспеченности 5-ти самых бедных субъектов Российской Федерации от соответствующего среднего уровня по всем субъектам Российской Федерации также стало расти.

Таблица 3.1.2

Соотношение уровней бюджетной обеспеченности богатых и бедных субъектов Российской Федерации

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
До распределения дотаций на выравнивание	max	6,931	6,848	4,787	4,943	3,333	3,792	3,389	3,232	3,326	3,398
	min	0,083	0,096	0,121	0,130	0,098	0,091	0,120	0,130	0,154	0,140
	max/min	83,508	71,632	39,720	37,920	33,950	41,652	28,171	24,947	21,577	24,235
После распределения дотаций на выравнивание	max	6,931	6,848	4,787	4,943	3,333	3,792	3,391	3,232	3,324	3,399
	min	0,590	0,644	0,642	0,615	0,612	0,583	0,633	0,631	0,576	0,554
	max/min	11,738	10,638	7,454	8,036	5,449	6,502	5,357	5,122	5,771	6,135
До распределения дотаций на выравнивание	5 max	3,105	4,290	2,286	2,355	3,294	3,139	2,035	2,006	2,044	2,069
	5 min	0,273	0,281	0,152	0,198	0,181	0,159	0,197	0,192	0,191	0,181
	5 max/5 min	11,380	15,271	15,018	11,898	18,184	19,730	10,312	10,458	10,717	11,425
После распределения дотаций на выравнивание	5 max	3,105	4,290	2,286	2,355	3,294	3,139	2,035	2,006	2,044	2,069
	5 min	0,661	0,665	0,646	0,623	0,622	0,589	0,642	0,639	0,582	0,557
	5 max/5 min	4,697	6,456	3,539	3,778	5,298	5,327	3,168	3,140	3,509	3,714
Отношение БО 5-ти самых бедных к среднему уровню БО после распределения дотаций на выравнивание	средний уровень БО/5 min	1,513	1,505	1,548	1,604	1,608	1,697	1,557	1,565	1,717	1,795

Таким образом, еще одной возможной причиной установления ограничений бюджетных прав дотационных субъектов Российской Федерации является наличие более высокого риска неисполнения соответствующего бюджета, вызванного относительно низким уровнем бюджетной обеспеченности дотационных и высокодотационных субъектов Российской Федерации, который, в свою очередь, обусловлен относительно низким объемом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а также особенностями формулы распределения указанных дотаций, предусматривающей их предоставление довольно широкому кругу субъектов субнационального уровня.

Решение проблем высокой дотационности отдельных территорий можно реализовать, не только опираясь на расширение источников доходов субнационального уровня, но и используя более совершенный инструментарий межбюджетного регулирования.

Достаточно интересным представляется предложение, изложенное в работе Силуанова А.Г. [89, с. 36–37], где автор концентрирует внимание на возможности использования таких новых инструментов, как блочные трансферты. Рекомендации к использованию данного инструментария мы можем также встретить в существующих нормативных документах [17]. Кроме того, возможность использования блочных трансфертов для повышения мотивации субъектов на субнациональном уровне была приведена нами в качестве примера в немецкой практике организации межбюджетных отношений.

Практическое применение блочных трансфертов будет экономически обосновано для дотационных регионов, поскольку их использование обеспечивает реализацию конкретных целей развития отдельной территории. Кроме того, их применение будет экономически обосновано для цели вертикального выравнивания, что обеспечит развитие конкурентного потенциала отдельных территорий. В этой связи в следующем параграфе исследования мы рассмотрим возможности практического применения блочных трансфертов с учетом

существующих проблем в отечественной практике межбюджетных отношений.

3.2. Механизм укрепления субнационального бюджета на основе использования блочных трансфертов

Как показали результаты проведенного нами исследования, основные проблемы отечественной системы межбюджетных отношений связаны с дифференцированным уровнем развития 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).

Ранее мы уже говорили о необходимости применения более гибкой распределительной системы финансовых ресурсов из центра в регионы и населенные пункты. В этой связи большая часть финансирования будет носить избирательный характер с учетом проектов, ориентированных на получение грантов, что в целом позволит обеспечить стимулирующий эффект для развития дотационных территорий. Таким образом, формально между территориями не будет внутренней конкуренции за бюджетные источники, что одновременно послужит стимулом для привлечения инвесторов на субнациональный уровень. В чем же заключается суть конфликта интересов между различными муниципальными образованиями и отдельными регионами в результате выравнивания бюджетной обеспеченности?

В соответствии с Федеральным законом от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5], а также Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] выравнивание бюджетной обеспеченности поселений является полномочием как муниципального района, так и субъекта Рос-

сийской Федерации. В результате между муниципальными районами и субъектом Российской Федерации иногда возникают конфликты, связанные с тем, что каждый из них заявляет о недостаточности средств на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, предоставленных другой стороной, а также связанные с разным пониманием того, кто в итоге за это несет ответственность (в частности в ситуации, когда субъект Российской Федерации предоставляет муниципальному району нецелевую финансовую помощь и заявляет, что в эту сумму включены средства на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, находящихся в границах муниципального района).

Ввиду того, что в субъектах Российской Федерации зачастую находится несколько сотен поселений и субъекту сложно самостоятельно решать все их финансовые проблемы, он в соответствии с требованиями Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» передает исполнение своих полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений муниципальным районам, предоставляя при этом субвенцию. Проблема заключается еще и в том, что при выравнивании «напрямую», без участия муниципальных районов, субъект Российской Федерации может распределять дотации поселениям, исходя из уровня их бюджетной обеспеченности, то есть, с учетом их налогового потенциала и индекса бюджетных расходов, характеризующего дифференциацию удельного объема расходных обязательств поселений. Это соответствует схеме, по которой он распределяет дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

В случае же наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации расчет соответствующей субвенции, следовательно, и дальнейшее распределение между

поселениями дотаций, сформированных за счет средств этих субвенций, может осуществляться, исключительно исходя из численности жителей в расчете на одного жителя, то есть без учета налогового потенциала, а также факторов, влияющих на дифференциацию подушевых расходов. Очевидно, что итоговое распределение дотаций на выравнивание поселений в случае делегирования соответствующих полномочий субъекта на районный уровень будет иметь очень слабый выравнивающий эффект.

Очень часто для решения указанной проблемы субъект прибегает к предоставлению субсидий муниципальным районам на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Данная схема не имеет недостатков прямого выравнивания бюджетной обеспеченности поселений из бюджета субъекта Российской Федерации, а также делегирования полномочий, но увеличивает долю субсидий в общем объеме межбюджетных трансфертов, что негативно сказывается на оценке качества управления региональными финансами, которую осуществляет Минфин России. Кроме того, в этом случае формально увеличивается уровень дотационности муниципальных районов, что, в свою очередь, приводит к дополнительным ограничениям их бюджетных полномочий.

Таким образом, применение блочных трансфертов в отечественной практике межбюджетных отношений будет экономически обосновано прежде всего для высокодотационных территорий, чьи стимулы к наращиванию доходной базы местного бюджета крайне низки.

Ерошкина Л.А. [49, с. 12–14] характеризует блочный трансферт как консолидированную субсидию на финансирование конкретной отрасли, которая не имеет жестких условий расходования получаемых средств. Дьякова Е.Б. [48] разделяет подобную точку зрения, полагая, что суть блочного трансферта заключается в том, что финансовые ресурсы в рамках одного межбюджетного трансферта можно использовать по нескольким направлениям. При этом федеральный уровень власти может устанавливать формулу ее распределения и условия расходования средств по каждому направлению финанси-

ния. Региональный уровень власти может самостоятельно выбрать пропорции использования выделенных средств по каждому направлению, включенному в субсидию. Федеральным уровнем власти должен быть предложен перечень показателей, характеризующих качество бюджетных услуг, их целевых значений, а также концепция действий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на основе которой ими будут разрабатываться программы действий с учетом региональных особенностей. Это позволит расширить самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в использовании получаемых средств с учетом особенностей субъектов Российской Федерации и одновременно осуществлять стимулирование модернизации социальных отраслей в целом, а не отдельных направлений деятельности.

Назаров В.С. в исследовании экономической сущности блочного трансферта приходит к выводу «о необходимости использования большей части субсидий и расходов в муниципальном секторе единым трансфертом, ориентируясь лишь на один сектор или национальный проект при использовании гибких условий расходования средств» [71].

С нашей точки зрения, нельзя однозначно сделать заключение о рациональности той или иной приведенной позиции в отношении практического использования блочного трансферта, поскольку на территории нашей страны сосредоточены регионы и муниципальные образования различного типа. Монопрофильные субъекты заинтересованы в развитии конкретной отрасли, напротив, для территорий, развивающихся в межотраслевом поле, более рационален межотраслевой характер развития. Однако, если посмотреть на структуру распределения субсидий по государственным программам в РФ на ближайшие годы, то станет очевидным ее недостаток – отсутствие ориентира на развитие конкретной территории в рамках мультипликационного эффекта для смежных отраслей (таб. 3.2.1) [155, 160].

Распределение субсидий по государственным программам в 2013–2015 гг.

	ГП	2013	2014	2015
Субсидии, всего		385 605 587,9	299 843 633,8	287 097 575,7
Развитие здравоохранения	001	28 760 500,0	26 756 563,0	3 842 523,0
Развитие образования на 2013–2020 гг.	002	56 763 070,0	3 458 890,0	3 047 900,0
Социальная поддержка граждан	003	17 352 919,1	28 582 919,1	33 812 919,1
«Доступная среда» на 2011–2015 гг.	004	938 010,0	7 751 220,0	8 515 560,0
Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ	005	12 678 570,0	8 416 880,0	8 678 920,0
Содействие занятости населения	007	1 890 810,0	918 670,0	963 680,0
Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	010	6 476 597,9	5 676 468,9	6 919 428,9
Развитие культуры и туризма	011	5 216 880,0	6 462 710,0	6 876 270,1
Охрана окружающей среды на 2012–2020 гг.	012	483 422,	1 428 995,0	2 282 378,2
Развитие физической культуры и спорта	013	9 608 100,0	6 586 860,4	11 305 400,8
Экономическое развитие и инновационная экономика	015	24 795 221,3	24 698 801,3	23 196 801,3
Космическая деятельность России	021	1 943 511,2		
Информационное общество (2011–2020 гг.)	023	1 184 00582,0	670 000,0	706 913,8
Развитие транспортной системы	024	21 854 009,5	13 352 250,0	11 588 300,0
Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.	025	121 327 483,6	121 471 440,0	133 724 630,2
Воспроизводство и использование природных ресурсов	028	9 523 111,7	8 788 155,0	9 360 285,0
Энергоэффективность и развитие энергетики	030	5 678 000,0	5 200 500,0	5 582 000,0
Региональная политика и федеративные отношения	033	17 203 347,5	8 086 496,1	10 464 485,3
Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	034	30 239 642,0	16 473 515,0	590 000,0
Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года	035	10 687 800,0	4 062 300,0	4 639 180,0
Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации	036	1 000 000,0	1 000 000,0	1 000 000,0

Как видно из данных, представленных в таблице, на период 2013–2015 гг. предусматривается сокращение субсидий преимущественно в рамках государственных программ «Развитие здравоохранения» и «Развитие образования». В то же время предоставление финансовой поддержки регионам в связи с возникновением новых обязательств планируется осуществлять преимущественно через механизм дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности (таб. 3.2.2) [155, 160].

Таблица 3.2.2

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2013–2015 гг.

	2013	2014	2015
Дотации, всего	602 023 145,9	592 369 345,9	582 277 290,9
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации	418 830 419,1	418 830 419,1	418 830 419,1
Поддержка мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	170 716 981	161 063 181	150 971 126
Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	45 581 927	138 219 526	139 971 126
Дотации бюджетам ЗАТО	11 565 873,8	11 565 873,8	11 565 873,8
Содержание объектов инфраструктуры города Байконур, связанных с арендой космодрома Байконур	909 872	909 872	909 872

Вместе с тем следует учитывать, что использование механизма дотаций не позволяет увязать предоставление регионам финансовых ресурсов с целевыми показателями развития отдельных отраслей и социальной сферы, задачи по которым регламентированы в государственных программах страны.

Анализ указанных статистических данных показал, что 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 уста-

новленного перечня направлений финансирования отрасли для достижения мультипликационного эффекта.

Таким образом, для цели формирования механизма укрепления субнационального бюджета существует необходимость создания классификационных признаков блочных трансфертов, которые позволяли бы дифференцировать целевое использование средств, исходя из отраслевых особенностей субъекта, возможностей межотраслевого взаимодействия и инновационного потенциала отдельной территории (рис. 6).



Рис. 6. Особенности формирования механизма укрепления субнационального бюджета на основе использования блочного трансферта [авторская разработка]

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, ориентируясь на приоритетные направления отраслевого или межотраслевого взаимодействия в рамках достижения мультипликационного эффекта; реализовать блок социально-экономических задач субнационального уровня с учетом гарантированного софинансирования конкретных проектов.

С нашей точки зрения, механизм укрепления субнационального бюджета должен формироваться, прежде всего исходя из направлений развития муниципального образования или отдельной территории при условии выделения блочных трансфертов из региональных (местных) бюджетов, либо в рамках децентрализованных управленческих решений (например, развитие конкретного отраслевого комплекса). Однако соблюдение данных условий предопределяет качественно иные формы межбюджетного взаимодействия, определяемого с учетом стимулирующего эффекта и консолидации целевых ориентиров развития территории.

1. Стимулирующий эффект. В соответствии со статьей 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации [3] при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на плановый период допускается утверждение не распределенного между субъектами Российской Федерации объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в размере не более 15 процентов общего объема указанных дотаций, утвержденного на первый год планового периода, и не более 20 процентов общего объема указанных дотаций, утвержденного на второй год планового периода. Впоследствии эти средства дораспределяются при расчетах на очередной финансовый год.

В свою очередь, уже утвержденный на конкретный финансовый год размер выравнивающих дотаций не снижается (даже в случае, если в соответствии с новыми расчетами распределения указанных дотаций соответствующий размер должен быть ниже утвержденного). Такое ступенчатое распределение дотаций, с одной стороны, создает дополнительные стимулы регионам наращивать свой доходный потенциал, а с другой – сохраняет возможность увеличения размера дотации тем субъектам Российской Федерации, которые столкнутся со снижением своего доходного потенциала.

Одновременно это создает серьезные неудобства высокодотационным субъектам Российской Федерации при осуществлении 3-хлетнего бюджетного планирования, поскольку в данном случае основной источник доходов их

бюджетов становится плохо прогнозируемым. В этой связи считаем, что в действующем законодательстве необходимо предусмотреть сокращение нераспределенной части дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на первый и второй годы планового периода, что позволит:

- снизить неопределенность формирования доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации, для которых дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации являются значимым источником доходов;

- сохранить возможность для увеличения объема дотаций субъектам Российской Федерации, столкнувшимся с относительным уменьшением своего налогового потенциала;

- усилить стимулирующую составляющую системы распределения выравнивающих дотаций, что определит корректирующую часть объема блочных трансфертов субъектам Российской Федерации, достигшим наилучших показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2. Консолидация целевых ориентиров развития территории. В 2013 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджетам муниципальных образований было предоставлено около 97 видов субсидий, объем многих из которых не превышает нескольких миллионов рублей. Выделение такого объема средств маловероятно даже в рамках одного субъекта Российской Федерации. Недостаточная ясность целевых ориентиров для средств, выделяемых из бюджета по конкретному направлению, говорит либо об отсутствии проблемы на субнациональном уровне, либо о намеренном затягивании ее решения. Общеизвестным фактом является решение проблем местного значения в течение длительного промежутка времени. Размывание приоритетов и дробление направлений предоставления целевой финансовой помощи на самом деле говорит об отсутствии в России

общей системы приоритетов государственной бюджетной политики в области расходов.

Такой подход неэффективен для достижения содержательных целей в отраслях бюджетной сферы экономики. Для того чтобы предоставление трансфертов влекло за собой качественное изменение ситуации, условием их предоставления должно быть достижение определенных качественных показателей: не количественных, а качественных показателей, выражающихся прежде всего в решении социально-экономических задач развития конкретной территории. Кроме того, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны иметь достаточно гибкости в плане расходования субсидий, поскольку им лучше известно, что конкретно нужно улучшить для достижения качественного результата.

Обозначенные нами формы межбюджетного взаимодействия определяют необходимость поэтапного перехода к практическому применению блочного трансферта на консолидированной основе.

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

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за реализацию подпрограммы, должен формировать перечень мероприятий, объектов или проектов, которые могут финансироваться за счет блочных трансфертов, а также систему показателей, по которым будет оцениваться достижение целей их предоставления (результаты использования трансфертов в рамках отраслевого и межотраслевого взаимодействия).

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

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за реализацию государственной программы, должен формировать перечень мероприятий, объектов или проектов, которые могут финансироваться за счет блочных трансфертов, а также систему показателей, по которым будет оцениваться

достижение целей их предоставления (результаты использования трансфертов в рамках мультипликационного эффекта на субнациональном уровне).

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

Федеральный уровень исполнительной власти в процессе консолидации информации о планируемом и фактическом характере использования трансфертов должен сформировать перечень из 5–7 приоритетных направлений по предоставлению блочного трансферта субъектам субнационального уровня. В рамках данного этапа особое значение приобретает выбор мероприятий, объектов или проектов, которые могут финансироваться за счет субсидии по конкретному приоритетному направлению, а также цели и системы оценки достижения результатов по каждому приоритетному направлению.

Таким образом, по результатам данного параграфа исследования нам удалось сформировать многоуровневую систему создания блочных трансфертов, которая позволяет снизить 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 на субнациональном уровне.

Однако ее практическая реализация сопряжена с необходимостью внесения изменений в действующее законодательство для цели финансовой поддержки отдельных территорий и входящих в них муниципальных образований. В связи с чем в следующем параграфе исследования мы рассмотрим эти и другие вопросы, объединим их в комплексе рекомендаций по совершенствованию системы межбюджетных отношений в РФ на современном этапе их развития.

3.3. Рекомендации по совершенствованию системы межбюджетных отношений в целях финансовой поддержки муниципалитетов

Исследование позитивной зарубежной практики организации межбюджетных отношений в РФ позволило систематизировать ее особенности в части: создания многоуровневой бюджетной системы (не менее трех уровней); 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; формирования социально ориентированного бюджета для цели дальнейшей стандартизации социальных услуг и получения за счет этого мультипликационного эффекта в экономике; предоставления автономии регионам в решении вопросов территориального значения с учетом сохранения контроля из центра за соблюдением федерального законодательства.

К сожалению, несмотря на длительный процесс реформирования отечественной системы межбюджетных отношений, остается нерешенным 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.

С нашей точки зрения, наиболее существенной проблемой отечественной системы межбюджетных отношений остаются вопросы децентрализации полномочий, поскольку переходная грань между процессами децентрализации и деконцентрации порой настолько не различима, что зачастую происходит подмена понятий. Формализация межбюджетного регулирования заключается не просто в передаче полномочий на места, а в изменении общих подходов, декларирующих расширение возможностей для целевого маневра управления бюджетными источниками на нижестоящем уровне.

Разделяя позицию Завьялова Д.Ю. [51], считаем, что основной проблемой межбюджетных отношений до сих пор остается необходимость изменения вектора движения бюджетных источников – преимущественно в проекты территориального значения. Поскольку децентрализация как инструмент мобилизации потенциала исполнителя де-факто плавно «скатывается» к децентрализации приоритетов, векторов развития, когда каждая территория рассматривается не как составная часть региона, а регион – составная часть страны, а по отдельности, когда каждый развивается автономно от соседа. Следствием этого является невозможность получения эффекта синергии. В такой ситуации некорректно требовать от нижестоящего уровня бюджетной системы мобилизации потенциала и экономного использования ресурсов – подобные ожидания оправданы только в условиях децентрализации бюджетного управления. Основная задача развития муниципальных финансов сводится к выполнению социальных обязательств перед населением, что, в свою очередь, накладывает и дополнительные обязательства, связанные с созданием соответствующей инфраструктуры, а их выполнение требует более гибких инструментов межбюджетного регулирования.

С точки зрения общетраслевой модернизации и создания точек инновационного роста межбюджетные отношения все-таки нужно строить не на произвольных, отвлеченных суждениях о количестве приоритетных отраслей или необходимости выделения своеобразных «национальных проектов», критерием должна быть эффективность вложений с точки зрения развития тер-

ритории, тем более что бюджетные средства носят крайне ограниченный характер. Поэтому необходимо сосредоточиться на использовании более эффективных инструментов межбюджетного регулирования, способных генерировать инновации на субнациональном уровне, а приоритеты в конкретных отраслях экономики появятся сами собой.

Безусловно, в финансировании инфраструктурных проектов без бюджетных источников не обойтись, так как они имеют длительный период окупаемости, чего частный бизнес себе позволить не может. Поэтому с учетом объема требуемого финансирования использование средств государственных фондов может быть обосновано. Другой вопрос, что за последние годы общие расходы государственного бюджета существенно выросли, и, как найти средства для финансирования существующих и новых проектов, пока неясно.

Более того, вряд ли будет эффективным прямое вложение средств государственных фондов в конкретные проекты. Лучше позволить распределять эти средства через бюджетную систему посредством механизмов частного государственного партнерства. Таковы общие принципы и подходы современной концепции межбюджетного регулирования.

Наряду с соблюдением общих принципов межбюджетного регулирования важно формализовать их основные компоненты, заключающиеся в возможности:

- принятия законодательных документов и решений на субнациональном уровне для цели лоббирования собственных интересов перед федеральной властью;
- использования более гибкой формы взаимодействия федерального и субнационального уровней для урегулирования проблем развития территорий и решения блока социально-экономических задач;
- выравнивания налогового потенциала территорий на основе системы горизонтальных трансфертов, позволяющей сократить разрыв между богатыми и бедными регионами на основе взаимовыгодного партнерства;

- постоянного реформирования и совершенствования практики межбюджетных отношений на субнациональном уровне (административная реформа; земельная реформа; региональное планирование в развитии социальной инфраструктуры);

- создания совместных форм по сотрудничеству между центром и периферией. Данная работа должна носить достаточно динамичный характер, поскольку основная цель ее создания заключается в повышении эффективности институциональных реформ на основе обратной связи с регионами.

Перечень вопросов межбюджетного регулирования, нуждающихся в совершенствовании, можно дополнить и расширить. Наши рекомендации сконцентрированы именно на их комплексном решении с учетом долгосрочного процесса реформирования межбюджетных отношений.

Решение проблем дифференцированного развития территорий на субнациональном уровне возможно только за счет децентрализации полномочий – от федерального центра на местный уровень – при одновременном обеспечении контроля. В этом случае будет достигнут мультипликационный эффект, обеспечивающий внутреннее перераспределение приоритетов и задач для отдельной территории, а также снижение «напряженности» между субъектами субнационального уровня при горизонтальном выравнивании с одновременным обеспечением вертикального выравнивания за счет устранения дисбалансов, шоков и рисков в налоговой системе. Практическая реализация данной проблемы возможна за счет внесения изменений в действующее законодательство с учетом частичной, постепенной децентрализации полномочий в пользу субнационального уровня при одновременном сохранении контроля.

Требует корректировки перечень собственных доходов, который определен в ст. 47 Бюджетного кодекса РФ [3], где к собственным доходам местных бюджетов относятся местные налоги, отчисления части региональных и федеральных налогов, неналоговые доходы, субсидии и трансферты. В данном перечне сомнение вызывают лишь субсидии и трансферты, которые

формально искажают картину бюджетной обеспеченности субнационального уровня. В отсутствие таких противоречий, когда к собственным доходам можно 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. В этой связи считаем, что в ст. 47 БК РФ необходимо уточнить перечень собственных доходов местных бюджетов для цели определения реальной бюджетной обеспеченности территорий на субнациональном уровне.

Исследование источников формирования доходной части местного бюджета позволило выявить проблемы в части: самоопределения и финансовой независимости муниципалитетов на этапе оценки недвижимости и земли при одновременном контроле со стороны законодательной и исполнительной власти; осуществления «здоровой» конкуренции между муниципалитетами на этапе реализации государственной программы оценки недвижимого имущества. Требуют решения вопросы приватизации городских земель на основе реальной рыночной стоимости; создания полноценной системы кондоминиумов; применения метода обоснованной кадастровой оценки, основанного на единой методологии с использованием стандартизированного программного обеспечения, с учетом использования услуг специализированных организаций; повышения качества информационного обмена между регистрирующими, инвентаризирующими и фискальными органами в целях более эффективного взаимодействия; 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.

Безусловно, снижение дотационности бюджетов субнационального уровня возможно в основном за счет повышения собственных налоговых и неналоговых доходов соответствующего бюджета. В свою очередь, повыше-

ние качества управления финансами может оказать положительное влияние на рост бюджетных доходов в основном за счет проведения более грамотной налоговой политики (в части установления налоговых ставок и предоставления налоговых льгот), а также более эффективного использования государственной и муниципальной собственности. Это, несомненно, может положительно отразиться на объеме собственных налоговых доходов, но кардинально ситуацию не изменит, то есть не приведет к бурному развитию бизнеса и налогооблагаемой базы на данной территории. Однако, практическое решение данных вопросов связано с необходимостью корректировки налогового и бюджетного законодательства, а также норм федерального законодательства [8, 6, 9].

Кроме того, требует осмысления необходимость отмены ограничений максимальных ставок местных и региональных налогов для увеличения источников доходной базы бюджета субнационального уровня. С учетом чего необходимо сократить перечень объектов, исключенных из базы налогообложения по региональным и местным налогам. Для реализации данной меры потребуются внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части, касающейся установления налоговых льгот по региональным и местным налогам, а также перечня объектов, исключенных из базы налогообложения по региональным и местным налогам. Дополнительной мерой может служить расширение полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по участию в сборе региональных и местных налогов, а также поступающих в их бюджеты налогов, уплачиваемых при применении специальных налоговых режимов.

Для реализации указанных мер требуется также внесение изменений в налоговое законодательство, вместе с тем их практическое применение предоставит местным органам власти дополнительные возможности по повышению собираемости налогов.

В число непроработанных вопросов межбюджетного регулирования при реализации механизма отрицательных трансфертов следует отнести следующие

щие вопросы: определение в действующем законодательстве критериев и признаков для высокодоходных муниципальных образований в целях выполнения выравнивающих функций; определение размера минимальной бюджетной обеспеченности применительно к использованию режима «отрицательного трансферта»; использование субсидий для достижения определенных целевых значений в муниципальном бюджете, выравнивающую функцию реализовывать при использовании инструментов дотаций; изменение порядка расчета межбюджетных трансфертов на основе взаимосвязи стоимости бюджетных услуг и заработной платы в рамках изменений действующего законодательства ее расчетных значений.

Однако наиболее острые вопросы сосредоточены в блоке задач по определению оптимального критерия для применения режима «отрицательных трансфертов» с учетом дифференцированного развития производственного, инвестиционного, финансового, геоэкономического и экологического потенциалов. Практическое решение данных задач требует внесения изменений в действующую редакцию БК РФ [3] и законодательство [6].

Важно учитывать, что основной целью введения ограничений бюджетных полномочий органов публичной власти высокодотационных территорий является стимулирование развития их доходной базы. Однако очевидность данного утверждения неоспорна, поскольку опережающий экономический рост территории – это долгий и сложный процесс, который может длиться не одно десятилетие, прежде чем будет видно качественное изменение ситуации по сравнению с другими территориями. Поэтому, если государство хочет, чтобы на локальных территориях происходили те или иные долгосрочные процессы, то, во-первых, соответствующие органы публичной власти, действующие на указанных территориях, должны иметь достаточно рычагов влияния на указанные процессы, а во-вторых, система их стимулирования должна быть устроена так, чтобы оценивался не только результат по истечении продолжительного периода времени (на это ни у кого не хватит терпения), но и текущий прогресс.

Решение проблем высокой дотационности отдельных территорий можно реализовать, опираясь не только на расширение источников доходов субнационального уровня, но также и на использование инновационного инструментария межбюджетного регулирования, такого как блочные трансферты, учитывающие реализацию конкретных целей развития отдельной территории. Применение блочных трансфертов в отечественной практике межбюджетных отношений будет экономически обосновано прежде всего для высокодотационных территорий, чьи стимулы к наращиванию доходной базы местного бюджета крайне низки.

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

Требуют отдельного решения вопросы рационального выделения средств дотационным территориям. Чем выше уровень дотационности (доля межбюджетных трансфертов без учета субвенций в общем объеме доходов бюджета), тем больше ограничений бюджетных прав. В частности, указанная дифференциация бюджетных полномочий касается следующих вопросов:

- заключение соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета;
- установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям соответствующих органов;
- осуществление субъектами Российской Федерации внешних заимствований в целях обеспечения погашения внешнего долга субъекта Российской Федерации и (или) финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации;

- осуществления субъектами Российской Федерации заимствований путем размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации в валюте Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Практическая реализация данных рекомендаций 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;

- 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 грамотной налоговой политики, а также более эффективного использования государственной и муниципальной собственности.

По результатам главы исследования считаем необходимым сделать следующие основные выводы.

1. Решение проблем дифференцированного развития территорий на субнациональном уровне возможно только за счет децентрализации полномочий – от федерального центра на местный уровень – при одновременном обеспечении контроля. В этом случае будет достигнут мультипликационный эффект, обеспечивающий внутреннее перераспределение приоритетов и задач для отдельной территории, а также снижение «напряженности» между субъектами субнационального уровня при горизонтальном выравнивании с одновременным обеспечением вертикального выравнивания за счет устранения дисбалансов, шоков и рисков в налоговой системе. С нашей точки зрения, решение проблем высокой дотационности отдельных территорий можно

решать, не только опираясь на расширение источников доходов субнационального уровня, но и используя более совершенный инструментарий межбюджетного регулирования.

2. 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. С нашей точки зрения, для цели формирования механизма укрепления субнационального бюджета существует необходимость создания классификационных признаков блочных трансфертов, которые позволяли бы дифференцировать целевое использование средств, исходя из отраслевых особенностей субъекта, возможностей межотраслевого взаимодействия и инновационного потенциала отдельной территории. 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, ориентируясь на приоритетные направления отраслевого или межотраслевого взаимодействия в рамках достижения мультипликационного эффекта; реализовать блок социально-экономических задач субнационального уровня с учетом гарантированного софинансирования конкретных проектов.

3. Механизм укрепления субнационального бюджета должен формироваться, прежде всего исходя из особенностей развития муниципального образования или отдельной территории, при условии выделения блочных трансфертов из региональных (местных) бюджетов, либо в рамках децентрализованных управленческих решений (например, развитие конкретного отраслевого комплекса). Однако соблюдение данных условий предопределяет качественно иные формы межбюджетного взаимодействия в рамках трех ключевых этапов: консолидация трансфертов на уровне подпрограмм государственных программ Российской Федерации; консолидация трансфертов на уровне государственных программ Российской Федерации; объединение

трансфертов в единый консолидированный трансферт с учетом межотраслевого и моноотраслевого характера развития территории, определяемые с учетом стимулирующего эффекта и консолидации целевых ориентиров развития территории для поэтапного перехода к практическому применению блочного трансферта на консолидированной основе.

4. Несмотря на длительный процесс реформирования отечественной системы межбюджетных отношений, остается нерешенным ряд вопросов и задач, в первую очередь связанных с: избыточной централизацией бюджетных функций, что не позволяет полноценно реализовывать социально-экономические обязательства на субнациональном уровне; с 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.

5. Наряду с соблюдением общих принципов межбюджетного регулирования важно формализовать их основные компоненты, заключающиеся в возможности: принятия законодательных документов и решений на субнациональном уровне для цели лоббирования собственных интересов перед федеральной властью; использования более гибкой формы взаимодействия федерального и субнационального уровней для урегулирования проблем развития территорий и решения блока социально-экономических задач; выравнивания налогового потенциала территорий на основе системы горизонтальных трансфертов, позволяющей сократить разрыв между богатыми и бедными регионами на основе взаимовыгодного партнерства; постоянного реформирования и совершенствования практики межбюджетных отношений на субнациональном уровне (административная реформа; земельная реформа;

региональное планирование в развитии социальной инфраструктуры); создания совместных форм по сотрудничеству между центром и периферией. Данная работа должна носить достаточно динамичный характер, поскольку ее основная цель заключается в повышении эффективности институциональных реформ на основе обратной связи с регионами.

б. Практическая реализация научно-практических рекомендаций по совершенствованию системы межбюджетных отношений в целях финансовой поддержки муниципалитетов 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; 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 грамотной налоговой политики, а также за счет более эффективного использования государственной и муниципальной собственности.

Заключение

Научно-теоретическое значение межбюджетных отношений определяется не только сущностью того или иного подхода, определяющего состав участников и сферу перераспределения финансов, но и вопросами бюджетного устройства государства в развитии централизованной, децентрализованной и смешанной формы взаимодействия. Модель государственного управления имеет ключевое значение в структуре межбюджетного устройства, что и определяет подходы и особенности межбюджетных отношений. Централизация, децентрализация и смешанные формы организации межбюджетных отношений самым непосредственным образом влияют 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 прежде всего ее эффективностью и целесообразностью, определяемыми, во-первых, при анализе влияния исследуемого явления на развитие территорий; во-вторых, при оценке конкурентного потенциала отдельных территорий в сфере привлечения инвестиций.

Децентрализация позволяет обеспечить прозрачность, подотчетность и предсказуемость межбюджетных отношений с учетом грамотно выстроенной системы стимулирования. Особенно актуальна эта система для развивающихся экономик. Даже в условиях децентрализованной системы межбюджетных отношений необходимость в бюджетных ограничениях все же существует, поскольку их наличие служит своеобразным стимулом для ответственного поведения органов власти на субнациональном уровне. При определенных обстоятельствах, прежде всего обусловленных конкуренцией на рын-

ке, государственное вмешательство в вопросы ценообразования услуг просто необходимо. Такие социальные услуги, как образование и здравоохранение, дают положительные внешние эффекты. Внешний эффект образуется тогда, когда действие отдельной услуги может влиять на другие, не отражаясь на рыночных отношениях. От грамотно выстроенной системы межбюджетных отношений зависит, каким будет уровень государственных услуг и может ли он удовлетворять потребностям населения.

Зарубежная практика организации межбюджетных отношений на субнациональном уровне продиктована бюджетным устройством государства, а также принятой моделью взаимодействия между центром и регионами. Общие принципы, позволяющие систематизировать особенности межбюджетных отношений, можно распределить по следующим основным группам: создание многоуровневой бюджетной системы (не менее трех уровней); наличие смешанных форм взаимодействия с регионами (децентрализованная и централизованная системы) в рамках соблюдения интересов населения и решения задач общегосударственного масштаба; создание стимулов для рационального использования бюджетных средств с одновременной ликвидацией конфликта интересов между различными регионами; формирование социально ориентированного бюджета для цели дальнейшей стандартизации социальных услуг и получения за счет этого мультипликационного эффекта в экономике; предоставление автономии регионам в решении вопросов территориального значения с учетом сохранения контроля из центра за соблюдением федерального законодательства.

Основной задачей классификации доходов местного бюджета является выявление его экономического и инвестиционного потенциалов, что в дальнейшем может быть использовано для цели корректировки межбюджетных трансфертов и выделяемых субсидий на субнациональном уровне. Отечественная практика межбюджетных отношений сегодня ориентирована не на стимулирование роста доходов местных бюджетов, а на расширенное потребление, обусловленное необходимостью выполнения социально-

экономических задач на субнациональном уровне. Указанные проблемы обусловлены достаточно дифференцированным развитием регионов РФ, в т.ч. и с учетом их геоэкономических характеристик, что в условиях недостаточного роста экономики усугубляет и без того тяжелую ситуацию в межбюджетном регулировании. Наиболее существенные источники для пополнения местного бюджета могут быть получены от продажи муниципального имущества, что предопределяет и совершенно иной анализ основных проблем, сконцентрированных в системе управления муниципальной собственностью.

Проблемы более эффективного использования источников для пополнения местного бюджета заключаются в необходимости разработки концептуальных предложений по совершенствованию управления муниципальной собственностью в России в части: самоопределения и финансовой независимости муниципалитетов на этапе оценки недвижимости и земли при одновременном контроле со стороны законодательной и исполнительной власти. Требуют решения вопросы обеспечения «здоровой» конкуренции между муниципалитетами на этапе реализации государственной программы оценки недвижимого имущества; приватизации городских земель на основе реальной рыночной стоимости; создания полноценной системы кондоминиумов; применения метода обоснованной кадастровой оценки, основанного на единой методологии с использованием стандартизированного программного обеспечения, с учетом использования услуг специализированных организаций и пр.

Важную роль в комплексе мер по оптимизации межбюджетного процесса должны играть и институциональные преобразования на муниципальном уровне (приватизация, создание финансово-промышленных групп, демонополизация, развитие малого предпринимательства и другие), направленные на создание рыночной инфраструктуры и способствующие активизации инвестиционной деятельности, обеспечивающей не только рост экономического потенциала отдельной территории, но и активное взаимодействие финансовых ресурсов государства и бизнес-структур. В этой связи считаем, что для

обеспечения институциональных преобразований необходимо в соответствии с местным и региональным законодательством предусматривать создание в муниципалитетах инвестиционных центров, которые будут обеспечивать координацию взаимодействия и поддержку участников ИВМ как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Решение проблем дифференцированного развития территорий на субнациональном уровне возможно только за счет децентрализации полномочий – от федерального центра на местный уровень – при одновременном обеспечении контроля. В этом случае будет достигнут мультипликационный эффект, обеспечивающий внутреннее перераспределение приоритетов и задач для отдельной территории, а также снижение «напряженности» между субъектами субнационального уровня при горизонтальном выравнивании с одновременным обеспечением вертикального выравнивания за счет устранения дисбалансов, шоков и рисков в налоговой системе. С нашей точки зрения, решение проблем высокой дотационности отдельных территорий можно решать, не только опираясь на расширение источников доходов субнационального уровня, но и используя более совершенный инструментарий межбюджетного регулирования. Применение блочных трансфертов в отечественной практике межбюджетных отношений будет экономически обосновано прежде всего для высокодотационных территорий, чьи стимулы к наращиванию доходной базы местного бюджета крайне низки. С нашей точки зрения, для цели формирования механизма укрепления субнационального бюджета существует необходимость создания классификационных признаков блочных трансфертов, которые позволяли бы дифференцировать целевое использование средств, исходя из отраслевых особенностей субъекта, возможностей межотраслевого взаимодействия и инновационного потенциала отдельной территории. 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, ис-

ходя 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.

Механизм укрепления субнационального бюджета должен формироваться, прежде всего исходя из особенностей развития муниципального образования или отдельной территории при условии выделения блочных трансфертов из региональных (местных) бюджетов, либо в рамках децентрализованных управленческих решений (например, развитие конкретного отраслевого комплекса). Однако соблюдение данных условий предопределяет качественно иные формы межбюджетного взаимодействия в рамках трех ключевых этапов: консолидация трансфертов на уровне подпрограмм государственных программ Российской Федерации; консолидация трансфертов на уровне государственных программ Российской Федерации; объединение трансфертов в единый консолидированный трансферт с учетом межотраслевого и моноотраслевого характера развития территории, определяемые с учетом стимулирующего эффекта и консолидации целевых ориентиров развития территории для поэтапного перехода к практическому применению блочного трансферта на консолидированной основе. Несмотря на длительный процесс реформирования отечественной системы межбюджетных отношений, остается нерешенным 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 трансфер-

тов»; дифференцированным развитием отдельных территорий субнационального уровня, что обуславливает их высокую дотационность.

Наряду с соблюдением общих принципов межбюджетного регулирования важно формализовать их основные компоненты, заключающиеся в возможности: принятия законодательных документов и решений на субнациональном уровне для цели лоббирования собственных интересов перед федеральной властью; использования более гибкой формы взаимодействия федерального и субнационального уровней для урегулирования проблем развития территорий и решения блока социально-экономических задач; выравнивания налогового потенциала территорий на основе системы горизонтальных трансфертов, позволяющей сократить разрыв между богатыми и бедными регионами на основе взаимовыгодного партнерства; постоянного реформирования и совершенствования практики межбюджетных отношений на субнациональном уровне (административная реформа; земельная реформа; региональное планирование в развитии социальной инфраструктуры); создания совместных форм по сотрудничеству между центром и периферией. Данная работа должна носить достаточно динамичный характер, поскольку основная ее цель заключается в повышении эффективности институциональных реформ на основе обратной связи с регионами. Практическая реализация научно-практических рекомендаций по совершенствованию системы межбюджетных отношений в целях финансовой поддержки муниципалитетов 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; 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 управле-

ния 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.

Список использованной литературы

1. Гражданский кодекс 1 часть // Федеральный Закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ от 5 декабря 1994 г. № 32 ст. 3301.
2. Налоговый кодекс часть 1 // Федеральный Закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ от 03 августа 1998 г. № 31 ст. 3824.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.12.2011) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2012) // СЗ РФ 03.08.1998 № 31 ст. 3823.
4. Налоговый кодекс часть 2 // Федеральный Закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ от 7 августа 2000 г. № 32 ст. 3340.
5. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ от 18 октября 1999 г. № 42 ст. 5005.
6. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822.
7. Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ от 30.04.2007 № 18 ст. 2117.
8. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ от 30 июля 2007 г. № 31 ст. 4017.
9. Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные

- акты Российской Федерации» // СЗ РФ от 28 июля 2008 г. № 30 (часть I) ст. 3615.
10. Федеральный закон от 30.12.2008 № 310-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ от 05.01.2009 № 1 ст. 18.
 11. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ от 10 мая 2010 г. № 19 ст. 2291.
 12. Постановление Правительства РФ от 26.05.2008 № 392 (ред. от 16.10.2012) «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».
 13. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 (ред. от 20.12.2011) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»).
 14. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
 15. Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р «О концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года».
 16. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от

- 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции».
17. Распоряжение Правительства РФ от 18.03.2013 № 376-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации”».
 18. Письмо Минфина РФ от 04.08.2011 № 06-05-17/3-2 «О повышении информированности граждан об использовании бюджетных средств в субъектах Российской Федерации».
 19. Письмо Минфина РФ от 27.12.2011 № 11-16-16/81 «О проведении сверки расчетов по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией».
 20. Письмо Минфина России от 28.05.2012 № 06-02-11/957 «О направлении методики распределения бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию комплексных программ поддержки развития дошкольных образовательных учреждений»
 21. Приказ Минфина РФ от 29.06.2011 № 73н «Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов».
 22. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике на 2013–2015 гг. 28 июня 2012 года // Российская газета. – 2012 (28 июня). – № 5815.
 23. Алпатов Ю.М. Особенности межбюджетных отношений в Москве и Санкт-Петербурге // Законодательство и экономика. – 2007. – № 11. – С. 14–22.

24. Андрияков А. Было бы правильно реформировать: интервью газете «Взгляд: Деловая газета» 29 марта 2012 г. [<http://vz.ru/economy/2012/3/>].
25. Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. Объединение субъектов Российской Федерации: «за» и «против» / Ред.-сост. С.С. Артоболевский, Е.Ш. Гонтмахер. – М.: ПРИОР, 2010. – С. 17–21.
26. Бабич А.М., Павлова Л.И. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2002. – 687 с.
27. Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Финансовая несостоятельность регионов и межбюджетные отношения [<http://www.kapital-rus.ru>].
28. Батин Б.К. Проблема сбора местных налогов глазами системного аналитика // Практика муниципального управления. – 2009. – № 11. – С. 44–49.
29. Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения. Теория и практика реформирования / Под ред. М.А. Яхьяева. – М.: Экзамен. – 2007. – 128 с.
30. Безруков В.Б. Налогообложение и кадастровая оценка недвижимости. – Н. Новгород: ННГАСУ, 2011. – 155 с.
31. Борисоглебская Л.Н., Кирсанов С.А. Государственные и муниципальные финансы: финансирование социальных услуг: Учебник. – СПб.: ООО «Андреевский издательский дом», 2008. – 360 с.
32. Бочкарева Е.А. О совершенствовании финансово-правовых механизмов обеспечения сбалансированности бюджета в условиях меняющихся межбюджетных отношений // Финансовое право. – 2012. – № 11. – С. 12–14.
33. Бурьков С.М. Механизм интеграции регионов России в систему мировой экономики // Экономика региона. – 2005. – № 2. – С. 51–57.
34. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / А.С. Колесов, В.А. Гуртов, А.С. Ревайкин, С.В. Сигова; Под ред. А.С. Колесова. – М.: Финансы, 2007. – 600 с.

35. Бюджетная система России / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ, 2000. – 550 с.
36. Бюджетное право: Учебник / А.Е. Абрамова, И.И. Кучеров, М.А. Моисеенко и др.; под ред. Н.А. Саттаровой. – М: Деловой двор, 2009. – 296 с.
37. Вассель Т.А. Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах // Финансы. – 2013. – № 4. – С. 16–20.
38. Васянина Е.Л. Некоторые проблемы регулирования межбюджетных отношений по законодательству Российской Федерации и в практике российских судов // Налоги. – 2012. – № 6. – С. 12–17.
39. Вершило Т.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации с участием муниципальных образований: понятие и содержание // Финансовое право. – 2006. – № 4. – С. 15–18.
40. Гаджиева М.А. Рост налогового потенциала территорий как способ сокращения различий в социально-экономическом развитии субъектов РФ // Налоги. – 2008. – № 39. – С. 39–42.
41. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учеб. пособие. – М.: Дашков и Ко, 2009. – 287 с.
42. Гончаров В.В. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, как элемент финансово-экономических основ местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 9. – С. 52–54.
43. Горский И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – № 6. – С. 27–30.
44. Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под ред. В.А. Слепова, С.И. Лушина. – М.: Экономистъ, 2006. – 323 с.
45. Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. – 2013. – № 2. – С. 5–16.

46. Динамика развития предпринимательства
[<http://www.gks.ru/wps/wcm>].
47. Домбровский А.Н. Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов // Финансы. – 2008. – № 4. – С. 21–24.
48. Дьякова В.Б. Тенденции развития межбюджетных отношений в РФ // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 26 (207); Экономика. – Вып. 28. – С. 70–76.
49. Ерошкина Л. А. О совершенствовании предоставления межбюджетных трансфертов в форме субсидий / Л. А. Ерошкина // Экономика и социум: современные модели развития общества в аспекте глобализации: Материалы II междунар. науч.-практ. конф.: в 3-х чч. – Ч. 3 / Отв. ред. Л. А. Тягунова. Саратов, 15 окт. 2008 г. – Саратов: Науч. кн., 2008. – С. 12–14.
50. Журавская Е. А. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт / Е. А. Журавская. – М.: Инфра-М, 2005. – 368 с.
51. Завьялов Д.Ю. Целевое межбюджетное регулирование в бюджетной системе РФ как инструмент бюджетного управления // Финансы. – 2012. – № 10. – С. 9–13.
52. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. – 2010. – № 1. – Том 13. – С. 5–14.
53. Игонина Н.А. Пути совершенствования механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Право и экономика. – 2012. – № 7. – С. 51–56.
54. Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. – 1998. – № 8. – С. 7–9.
55. Игудин А.Г. К межбюджетным отношениям в субъектах Федерации // Финансы. – 2004. – № 7. – С. 35–39.

56. Источники средств от приватизации государственного и муниципального имущества за период 2012 гг. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin22.htm].
57. Карасева М.В. Бюджетный кодекс РФ и развитие бюджетного федерализма // Хозяйство и право. – 2002. – № 7. – С. 71–78.
58. Кириллова О.С. Экономический потенциал как база оценки налогового потенциала региона // Финансы и кредит. – 2005. – № 6. – С. 36–39.
59. Колесов А.С. Межбюджетные отношения в Российской Федерации и пути их совершенствования // Федеративные отношения и рациональная социально-экономическая политика. – 2000. – № 6 (18). – С. 120–126.
60. Коротина Н.Ю. Принципы классификации собственных доходов местных бюджетов // Социум и власть. – 2012. – № 5. – С. 101–104.
61. Коротина Н.Ю. Возможности роста доходов муниципальных образований в Российской Федерации // Экономика и управление / Социум и власть. – 2013. – № 1 (39). – С. 86–90.
62. Коэффициент официальной ликвидации малых предприятий на 1000 организаций [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main].
63. Крохина Ю.А. Бюджетный кодекс и российский федерализм: антиподы или союзники? // Финансовое право. – 2002. – № 1. – С. 19–20.
64. Лавров А.М. Основные принципы межбюджетной реформы // Муниципальная власть. – 2004. – № 1. – С. 22–26.
65. Лавров А. Е. Реформа межбюджетных отношений в России: «Федерализм, создающий рынок» / А. Е. Лавров, Дж. Литвак // Вопросы экономики. – 2004. – № 3. – С. 30–32.
66. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
67. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление» / Сугло-

- бов А.Е., Черкасова Ю.И., Петренко В.А. – М.: Юнити-Дана, 2012 – 263 с.
68. Миронова С.М. Обеспечение интересов муниципальных образований при формировании финансово-правовой политики Российского государства // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 1. – С. 17–19.
69. Мишустин М.В. Информационно-аналитические основы администрирования имущественных налогов. – М.: ЮНИТИ. – 2007. – 259 с.
70. Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 360 с.
71. Назаров В.С. Государственное регулирование межбюджетных отношений российской модели федерализма: Дисс. на соискание к.э.н. – М.: Финансовая Академия при Правительстве РФ, 2007. – 155 с.
72. Никиткова У.О. К вопросу финансовой самостоятельности муниципальных образований // Финансы. – 2012. – № 7. – С. 26–29.
73. Объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований. [http://www1.minfin.ru/ru/public_debt/subdbt/].
74. Осипова Е.С. Экономика налоговой политики: анализ оценки налогового потенциала Хабаровского края // Государственная служба. – 2006. – № 6. – С. 35–39.
75. Осипова Е.С. Налоговый потенциал в системе налоговых и межбюджетных отношений. – Хабаровск: Изд-во «ДВАГС», 2006. – 75 с.
76. Осипова Е.С. Методологические и практические аспекты оценки налогового потенциала // Налоги. – 2011. – № 47. – С. 17–22.
77. Основные направления бюджетной политики на 2013–2015 гг. [Бюджет .gov.ru / Files / GetFile? ID = 310].
78. Пешкова Х.В. К вопросу о субъектном составе межбюджетных отношений // Финансовое право. – 2006. – № 9. – С. 10–14.
79. Пинская М.Р. Реализация принципа федерализма в налоговой системе

- России // Финансы и кредит. – 2009. – № 34. – С. 29–32.
80. Пинская М.Р. Вопросы налогового федерализма в концепции федеративных финансов // Налоги и налогообложение. – 2011. – № 1. – С. 5–11.
81. Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. – 1999. – № 10. – С. 17–19.
82. Подъяблонская Л.М. Государственные и муниципальные финансы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 559 с.
83. Право и бизнес в условиях экономического кризиса: опыт России и Германии / Отв. ред. Е.П. Губин, Е.Б. Лаутс. – М.: Юрист, 2010. – 264 с.
84. Пупенко Д.П. Бюджетное регулирование на субфедеральном уровне: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2002. – 23 с.
85. Рыбакова Р.Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2007. – № 9. – С. 16–19.
86. Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. – М.: Национальный институт бизнеса, 2003. – 315 с.
87. 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.
88. Силуанов А. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах РФ // Экономическая политика. – 2011. – № 1. – С. 5–22.
89. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России: Автореферат диссертации д.э.н. – М.: 2012. – 48 с.
90. Скворцов О.Ю. Вопросы межбюджетных отношений в судебно-

- арбитражной практике // Бюджетное право: вопросы теории и практики. – СПб.: Питер, 2002. – 160 с.
91. Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. – М.: ИЭПП, 2008. – 289 с.
92. Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. – 2002. – № 6. – С. 39–45.
93. Соколова Э.Д., Савостьянова С.А. К вопросу о понятии и сущности финансовой деятельности муниципальных образований // Финансовое право. – 2012. – № 3. – С. 2–5.
94. Социальный атлас российских регионов / Зубаревич Н.В. Бюджеты регионов в 2013 году: стабильности больше нет [<http://www.socpol.ru/atlas/overviews/>].
95. Солдаткин С.Н. Регулирование размера заимствований и долговых обязательств субъектов Российской Федерации как фактор экономической безопасности // Безопасность бизнеса. – 2012. – № 4. – С. 16–19.
96. Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 18–27.
97. Тория Р.А. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации // Финансовое право. – 2012. – № 3. – С. 6–11.
98. Трофимова И.Н. Региональные аспекты социальной политики Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 1. – С. 14–20.
99. Туровский Р. Ф. Структурирование власти в российских регионах: между консолидацией и конкуренцией элит // Элиты и общество в сравнительном измерении. – М.: РОССПЭН, 2011. – 156 с.

100. Умарова И.Э. Перспективы увеличения налоговой нагрузки в Российской Федерации // *Международный бухгалтерский учет*. – 2012. № 26. – С. 42–50.
101. Усик А.С. Проблемы перераспределения полномочий на основе анализа финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований // *Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ*. – 2012. – № 1 (444). – С. 60–62.
102. Холопов В.А. Актуальные вопросы развития системы муниципального финансового контроля в России // *Налоги*. – 2012. – № 42. – С. 18–20.
103. Шевнина Л.Е. Социальная сфера и ее взаимосвязь с муниципальным образованием // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. – 2012. – № 3. – С. 11–17.
104. Шмакова С.А. Межбюджетные отношения: определение и сущность // *Сибирский юридический вестник*. – 2005. – № 2. – С. 46–49.
105. Шуба В.Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. – М.: Юристъ, 2004. – 248 с.
106. Шуплецов А.Ф. Особенности увеличения поступлений от имущественных налогов в бюджеты муниципальных образований // *Известия ИРГЭА*. – 2011. – № 6. – С. 23–29.
107. Alesina A., Summers L.H. 1993. «Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence» // *Journal of Money, Credit and Banking* 25: 151–62. – 1993.
108. Barro R. J. *Getting It Right: Markets and Choices in a Free Society*. – Cambridge: MIT Press. – 1996.
109. Benz A. From Joint-decision Traps to Over-regulated Federalism – Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform; *German Politics* 17 (4), 440–456. – 2008.
110. Bird R.M. *Subnational Revenues: Realities and Prospects* / Paper prepared for this conference. – 1999.

111. Bird R. M., Ebel R., Wallich C. I., eds. *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*. – Washington: World Bank, 1996.
112. Bird R.M., Fiszbein A. «Colombia: The Central Role of Central Governments in Fiscal Decentralization». – Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
113. Blanchard O., Shleifer A. «Federalism With and Without Political Centralization: China versus Russia», in *Transition Economies: How Much Progress? IMF Staff Paper* (Washington: International Monetary Fund, 2007).
114. Bland Robert L. *A revenue guide for local government* / Robert L. Bland. – 2nd ed. Includes bibliographical references and index. USA, 2010.
115. Boadway R.W., Hobson P. *Intergovernmental Finance in Canada*. – Toronto: Canadian Tax Foundation, 1993.
116. Brennan G., Buchanan J. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. – Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
117. Burkhart S. *Blockierte Politik: Ursachen und Folgen von «Divided Government» in Deutschland*. Frankfurt a.M. – New York (Campus), 2008.
118. Campbell C., Peters B. Guy. *Organizing Governance: Governing Organizations*. – Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. – 1988.
119. Conlan T. *From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*. – Washington, DC: Brookings Institution. *The history of American federalism from the 1970s through the 1990s*. – 1998.
120. Ebel R. D., Hotra K. «World Bank Supports Fiscal Decentralization» *Transition* 8 (5): PP. 11–12. – 1997.
121. Elander I., Stig M. «Decentralization and Control: Central-Local Government Relations in Sweden». *Policy and Politics* 18 (3): PP. 165–180. – 1990.

122. Elazar D. J. Exploring Federalism. «Federalism, Intergovernmental Relations, and Changing Models of the Polity». I Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama Press. – New York: Praeger, 1987.
123. Goodin R.E. The Theory of Institutional Design. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
124. Hemming R., Paul B. «European Integration and The Theory of Fiscal Federalism» in Mario I. Blejer and Teresa Ter-Minassian (eds.) Macroeconomic Dimensions of Public Finance. – London: Routledge. – 1997.
125. Hughes G., Smith S. Economic aspects of decentralized government: Structure, functions and finance. London, 1991.
126. 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.
127. Kettl D. F. «The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government». Public Administration Review 60. – 2000.
128. Kropp S. Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. – Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften). – 2009.
129. Lavrov A. The System of Interbudgetary Relations in Russia in Transition. – Washington: World Bank, 1997.
130. Litwack J., Sutherland D. «Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case for Subnational Autonomy», OECD Center for Cooperation with Non-members (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development). – 2001.
131. Martinez-Vazquez J. «The Challenge of Expenditure Assignment Reform in Russia» // Environment and Planning C: Government and Policy 12: 277–92. – 1994.

132. 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.
133. Musgrave R. A. The Theory of Public Finance. – New York: McGraw-Hill. – 1959.
134. Oates W. Fiscal Federalism. – New York: Harcourt, Brace, Jovanovich. – 1972.
135. Oates W.A. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic. Literature. – 1999. – Vol. 37, № 3.
136. Oates W. Towards a second generation theory of fiscal federalism // International Tax and Public Finance. – 2005. – № 12 (4).
137. Peterson P. E. The Price of Federalism. Washington, DC: Brookings Institution. A historical account and optimistic contemporary assessment of the intergovernmental fiscal relationships among the differing levels of government. – 1995.
138. Prud'homme R. «The Dangers of Decentralization» The World Bank Research Observer 10: 201–26. – 1995.
139. Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave. Public finance in theory and practice. Fifth Edition. – New York: McGRAW-HILL BOOK COMPANY, 1989.
140. Sachs M. Grundgesetz – Kommentar, 5. Aufl. Muenchen, 2009. Art. 107 GG.
141. Sewell D. O. «The Dangers of Decentralization' According to Prud'homme: Some Further Aspects» // The World Bank Research Observer 11: 143–50. – 1996.
142. Shah A. «Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse» // Paper presented at Decentralization, and Macroeconomic Governance Conference, Brasilia, 16–17 June, 1997.

143. Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // In Boadway R. and Shah A. (ed.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C. – 2007.
144. Spahn P. B. «Intergovernmental Relations, Macroeconomic Stability, and Economic Growth» // Paper presented at the Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Course of the World Bank Institute, Vienna. – 1998.
145. 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.
146. Stojanovic S., Penava I. Municipal Bonds As A Source Of Revenues For Budgets Of Local Governments In Croatia // Interdisciplinary Management Research. – 2010. – Vol. 6. – P. 608.
147. 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.
148. Teresa Ter-Minassian, ed., Fiscal Federalism in Theory and Practice (Washington: International Monetary Fund). – 2005.
149. Tiebout C. M. «A Pure Theory of Public Expenditures» // Journal of Political Economy 64: 416–424. – 1956.
150. Watts R. L. Comparing Federal Systems. Montréal // McGill-Queen's University Press. – 2008.
151. Weingast B.R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. – 2009. –Vol. 65.
152. Wiesner A. Politik unter Einigungszwang. Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse. Frankfurt a.M. / New York (Campus). – 2006.

153. Wildasin D. E. «Externalities and Bailouts Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations» Policy Research Working Paper. – № 1843, World Bank. – 1997.
154. <http://www.ach.gov.ru/ru/> [Официальный сайт Счетной палаты РФ].
155. <http://dcenter.hse.ru/> [Официальный сайт Института «Центр развития» ВШЭ].
156. <http://www.economy.gov.ru/> [Официальный сайт Минэкономразвития РФ].
157. www.fpcenter.ru [Официальный сайт Центра фискальной политики].
158. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect> [Официальный сайт Росстат РФ].
159. <http://www.minregion.ru/activities> [Официальный сайт Минрегионразвития РФ].
160. <http://www.minfin.ru/ru/> [Официальный сайт Министерства финансов РФ].