

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Государственное образовательное учреждение  
Высшего профессионального образования -  
«Оренбургский государственный университет»

А.М. БАЛТИНА, В.А. ВОЛОХИНА

**МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В  
РЕГИОНЕ: МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ  
И РЕГУЛИРОВАНИЯ**

МОНОГРАФИЯ

Рекомендовано к изданию Ученым советом  
Оренбургского государственного университета

Оренбург 2004

ББК 65.04 (235.55)  
Б 20  
УДК 338.24 (470.56)

Рецензент

доктор экономических наук, профессор С.В. Барулин

Б 20

А.М. Балтина, В.А. Волохина

Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: Монография. – Оренбург: ОГУ, 2004. – 197 с.

В работе проведено различие между межбюджетными отношениями и бюджетным федерализмом, между организацией и регулированием межбюджетных отношений. На основе анализа мировой практики бюджетного строительства выявлены тенденции развития межбюджетных отношений; российский опыт организации и регулирования межбюджетных отношений рассмотрен на материалах ряда субъектов РФ. Содержатся предложения по совершенствованию регулирования межбюджетных отношений в Оренбургской области с учетом его стимулирующего воздействия на развитие муниципальных образований. Учтены изменения бюджетного законодательства, вступающие в действие с 2006 года. Рассмотренные проблемы представляют интерес для научных работников, студентов, сотрудников финансовых органов.

ББК 65.04 (235.55)

© Балтина А.М., Волохина В.А., 2004  
© ГОУ ОГУ, 2004

## Введение

Организация межбюджетных отношений, основанных на сбалансированном разграничении расходных и доходных полномочий между органами власти всех уровней, является одним из принципиальных вопросов государственного строительства. Однако, российская модель федерализма полностью еще не сложилась. Конституция РФ неоднозначно закрепила модель действующего федерализма, провозгласив равноправие всех субъектов и возможность взаимного делегирования полномочий Федерации и ее субъектов на договорной основе.

Системные изменения в государственном устройстве, обществе и экономике требуют создания принципиально новой системы управления всеми экономическими отношениями и, прежде всего, процессом взаимодействия между тремя уровнями власти: федеральным, региональным и местным. Поэтому проблемы организации межбюджетных отношений и бюджетного регулирования стали объектом пристального внимания как в теоретических разработках экономистов, так и при поиске практических мер по реализации принципов бюджетного федерализма в России.

Государство в последние годы предприняло ряд эффективных мер по корректировке бюджетных взаимосвязей, по регулированию каналов прохождения и направления бюджетных потоков, воздействуя на процессы формирования межбюджетных отношений. Были внесены изменения в принципы и методы формирования бюджетных доходов и расходов, уточнены пропорции распределения ресурсов, что положительно повлияло на согласование интересов органов власти всех уровней, упорядочило взаимодействие звеньев бюджетной системы.

Исследование сложившейся практики организации и регулирования межбюджетных отношений в зарубежных странах и в Российской Федерации показало, что каждому этапу социально-экономического развития страны соответствует особенный подход к формированию бюджетной системы страны и организации межбюджетных отношений. Роль бюджетной сферы в настоящее время столь значительна в развитых странах, что ее не рассматривают не только в качестве потребителя, но, прежде всего, как производителя общественных благ и генератора новых направлений развития экономики.

Российская Федерация в течение последнего десятилетия пытается найти адекватную стоящим перед страной задачам модель организации межбюджетных отношений. Если во взаимоотношениях Федерации и ее субъектов к началу нового века удалось определить и апробировать наиболее действенные организационно-правовые формы межбюджетных отношений, то для регионов характерно многообразие форм взаимодействия с муниципальными образованиями в сфере бюджетных правоотношений в связи с отсутствием необходимой и единообразной законодательной базы.

Изучению межбюджетных отношений посвящены работы отечественных и зарубежных ученых. В области организации межбюджетных отношений наи-

более плодотворны исследования следующих авторов: Богачевой О.В., Веспера Д., Зайделя Б., Игудина А.Г., Лаврова А., Лексина В.Н., Птицина В.И., Пыхова И.В., Рефьюза Р., Романовского М.В., Сомоева Р.Р., Швецова А.Н., Христенко В.Б. В исследовании вопросов, связанных с регулированием межбюджетных отношений, наряду с названными авторами, можно выделить работы Бежаева О.Г., Бетина О.И., Павловой Л.П., Подпориной И.В., Поляка Г.Б., Родионовой В.М., Таксира К.И., Хурсевича С.Н. и др.

Однако, несмотря на значительную проработанность темы исследования в научной литературе по-прежнему остаются нерешенными и чрезвычайно актуальными проблемы внутрирегиональных межбюджетных отношений. К их числу относятся такие вопросы, как структура бюджетной системы региона, обеспеченность органов местного самоуправления собственными финансовыми ресурсами, определение пределов межбюджетного выравнивания, построение эффективного механизма организации и регулирования межбюджетных отношений.

Исследование теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по совершенствованию организации и регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне по-прежнему остается актуальной проблемой для Российской Федерации. Обобщение накопленного регионами опыта в сфере межбюджетных отношений имеет значение и для современного этапа их развития, определяемого изменениями в законодательном регулировании бюджетных правоотношений.

# **1 Теоретические аспекты функционирования межбюджетных отношений**

## **1.1 Понятие межбюджетных отношений и принципы их организации**

В настоящее время межбюджетные отношения являются центральной проблемой не только во взаимоотношениях федерального центра с субъектами федерации, но и между субъектами федерации и входящими в их состав муниципальными образованиями.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации в течение более чем четырех лет с момента его введения в действие присутствовало определение межбюджетных отношений как отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [2, ст. 129]. Однако эту дефиницию следует признать неточной, поскольку любые отношения между органами власти в любой сфере и по любому поводу можно назвать в таком случае межбюджетными.

В литературе существует множество трактовок понятия «межбюджетные отношения», которые уточняют определение, данное в Бюджетном кодексе РФ, но различаются между собой кругом вопросов, включаемых в бюджетные правоотношения, складывающиеся между органами власти разных уровней в сфере бюджетной деятельности.

По мнению ряда авторов, межбюджетные отношения представляют собой отношения между органами государственной власти федерального, регионального уровней и органами местного самоуправления по поводу бюджетного устройства, реализации бюджетного федерализма, в том числе распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами [72, с. 72]. В этом определении компетенция органов государственной власти и местного самоуправления необоснованно ограничивается и не соответствует законодательно установленным в ст. 7-9 Бюджетного кодекса РФ и практически реализуемым полномочиям.

Бабич А.М. и Павлова Л.Н. более широко характеризуют межбюджетные отношения и понимают их как «совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса» [46, с. 147]. В данной трактовке межбюджетных отношений акцент делается на четком определении доходных и расходных полномочий и их закреплении за соответствующим уровнем власти, а также особое внимание уделяется ответственности органов власти за организацию бюджетного процесса, что, по нашему мнению, является одним из необходимых условий построения эффективной системы межбюджетных отношений. Но одновременно авторы, говоря о соблюдении прав, обязанностей и ответст-

венности, допускают возможность отклонения полномочий органов власти от юридической нормы, что фактически может иметь место на практике, но не в самом определении понятия.

По мнению Ю. Любимцева, более глубокая трактовка межбюджетных отношений заключается в их понимании как системно организованных денежных потоков и связей между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов и грантов. В этом случае, во-первых, в систему субъектов межбюджетных отношений вовлекаются члены общества (физические лица) - получатели грантов (бюджетных пособий); во-вторых, важное значение приобретает проблема финансовых кругооборотов (их направленность, организация, регулирование, устойчивость, воспроизводимость); в-третьих, становится первостепенной проблема потенциалов бюджетных фондов, формируемых и распределяемых посредством системы межбюджетных отношений. Органы власти всех уровней выступают, по мнению Ю.Любимцева, лишь как посредники между государством и членами общества по финансовому (бюджетному) обеспечению предоставления социальных (общественных) благ в соответствии с установленными нормами и стандартами, а также возможностями государства [106, с. 22]. Такое понимание роли публичных финансов в системе общественных отношений не вызывает возражений, но существенно и неоправданно расширяет понятие межбюджетных отношений посредством включения в их состав граждан.

Колесов А.С. считает, что определение межбюджетных отношений должно включать более полный перечень отношений, возникающих в ходе бюджетного процесса, в том числе отношений между органами власти одного уровня; отношений между федеральными и местными органами власти, минуя субъекты РФ; допущение ситуации оказания помощи из нижестоящего бюджета вышестоящему. Исходя из этого, Колесов А.С. полагает, что, во-первых, межбюджетные отношения – это неотъемлемая часть более широкого процесса, которым является бюджетная политика, причем, они выступают первичными по отношению к другим ее направлениям; во-вторых, межбюджетные отношения являются государствообразующими и бюджетообразующими [97, с. 3]. В данном определении межбюджетных отношений отражены как вертикальные взаимоотношения между федерацией, субъектом федерации и местными органами власти, так и горизонтальные – между органами власти одного уровня. Автор делает акцент на не получившем практического распространения в Российской Федерации, но имеющем место в других странах, горизонтальном типе межбюджетных отношений, не противоречащим компетенции субфедерального и местного уровней власти.

Более широкое определение межбюджетных отношений дает Бежаев О.Г. Он считает, что межбюджетные отношения – это экономико-правовые отношения, возникающие между органами государственной и муниципальной власти в ходе бюджетного процесса по поводу разграничения на постоянной или долгосрочной основе расходных полномочий, доходов, поступающих в бюджетную систему страны, определения нормативов закрепления на постоянной и долгосрочной основе федеральных и региональных налогов, перераспреде-

ления средств из бюджетов вышестоящих уровней в нижестоящие в порядке бюджетного регулирования, возмещения расходов, связанных с передачей расходных полномочий или принятием решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов других бюджетов, передачи средств в форме дотаций, субвенций, субсидий временной финансовой помощи на возвратной платной и бесплатной основе, а также объединения средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти [48, с. 17].

В данном определении приведен практически полный перечень отношений, возникающих в ходе бюджетного процесса, которые можно квалифицировать как межбюджетные. Вместе с тем, в нем отсутствует важная составляющая – целевая направленность организации межбюджетных отношений.<sup>1</sup>

Федеральным законом № 120-ФЗ от 20 августа 2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» статья 6 Бюджетного кодекса РФ дополнена определением понятия «межбюджетные отношения». Они понимаются как взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. С точки зрения предмета в этом правовом определении межбюджетных отношений содержится исчерпывающий состав признаков, характеризующих понятие. Однако, цель этих взаимоотношений по-прежнему не указана.

На данном этапе исследования определим ее как выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности и представление гражданам страны услуг, гарантируемых государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации. Такое понимание цели организации межбюджетных отношений соответствует принципу выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований, закрепленному в статье 129 Бюджетного кодекса РФ.

Однако, Федеральным законом № 120-ФЗ от 20 августа 2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» указанная статья, как и вся 16-я глава Бюджетного кодекса РФ, изложена в новой редакции. В ней не содержится упоминания о минимальной бюджетной обеспеченности, определение которой изъято и из 6-й статьи документа. Речь идет о расчетной бюджетной обеспеченности, определяемой на основе прогнозируемого налогового потенциала, дотаций из фондов финансовой поддержки и стоимости бюджетных услуг в расчете на одного жителя. Фактически уровень расчетной бюджетной обеспеченности утратил связь с понятием «минимальные государственные социальные стандарты», также изъятым из 6-ой статьи Бюджетного кодекса РФ, и ориентируется на рас-

---

<sup>1</sup> Крохина Ю.А., автор ряда работ по бюджетному праву, указывая на несовершенство правовой трактовки межбюджетных отношений, отмечает, что в нем, в частности, не определены предмет, цели, условия и правовые формы отношений. См.: Крохина А.А. Бюджетное право и российский федерализм. - М.: НОРМА, 2002. - 205 с.

полагаемые доходы в оказании бюджетных услуг. Тем самым из правового поля бюджетной политики исчезла сама проблема разработки минимально допустимого уровня финансирования услуг, предоставление которых гарантировалось бы государством.

Межбюджетные отношения в соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ от 20 августа 2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» не имеют своих особенных принципов, определявшихся ранее 129 статьей Бюджетного кодекса РФ. Они основываются теперь на общих принципах бюджетной системы, состав которых дополнен принципом равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, а содержание трех принципов модифицировано с учетом распространения единообразного подхода к регулированию всей системы бюджетных правоотношений.

## **1.2 Бюджетный федерализм как форма организации межбюджетных отношений**

Ряд ученых отождествляет понятия «межбюджетные отношения» и «бюджетный федерализм», полагая, что в федеративном государстве их содержательный смысл автоматически одинаков [59, с. 138]. В качестве обоснования такой позиции приводится факт наличия субфедерального уровня государственной власти, что предполагает его более значительную самостоятельность (по сравнению с муниципальным уровнем) в области регулирования бюджетных правоотношений. Так, Другова Ю.В. под бюджетным федерализмом понимает «систему бюджетных отношений между федерацией и ее субъектами, которая позволяет в условиях равноправия субъектов РФ органично сочетать интересы федерации с интересами ее членов» [80]. Романовский М.В. определяет бюджетный федерализм как «отношения между федеральной властью и властями национально-государственных и административно-территориальных подразделений по поводу оптимального, научно-обоснованного распределения доходов бюджета каждого уровня и расходов, финансируемых из них» [101, с. 45]. Самохвалов А. отмечает, что «федеративное устройство государства предполагает наличие взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, построенных на принципах федерализма [127, с. 38].

Игудин А.Г., поддерживая по существу вышеназванную позицию, дополняет характеристику предмета межбюджетных отношений целью их организации. Он определяет бюджетный федерализм как «отношения в государстве с федеративным устройством между центральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу полномочий и функций, разграниченных между ними, исходя из задачи сочетания принципов централизма и децентрализма в той мере, в какой они в наибольшей степени обеспечивают единство общественных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов Федерации и входящих в них административно-территориальных образований» [89, с. 3]. В последующих своих публикациях Игудин А.Г. при-

водит более полное определение данного понятия: «Бюджетный федерализм – это отношения на основе принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно–налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов федерации и входящих в них муниципальных образований» [88, с. 7]. Последнее определение бюджетного федерализма вносит существенное уточнение как в предмет отношений между органами власти, так и в механизм обеспечения единства общегосударственных интересов и интересов населения, делая акцент в государственной политике на ее бюджетно-налоговый аспект.

Вышеприведенные трактовки бюджетного федерализма по существу повторяют формулировку, имевшую место в статье «Основы бюджетной системы Российской Федерации» проекта Бюджетного кодекса РФ и определявшую, что в основе бюджетной системы лежит федеративное устройство государства, которое реализуется через бюджетный федерализм. Бюджетный федерализм трактовался как отношения между органами государственной власти Российской Федерации по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов РФ и входящих в них муниципальных образований.

Однако определение бюджетного федерализма до стадии действующей нормы права не дошло. В Бюджетном кодексе РФ, принятом в июле 1998 г., статьи, касающиеся бюджетного федерализма, были изъяты; в нем рассматривается только система межбюджетных отношений.

Ряд авторов, определяя бюджетный федерализм, включает в его содержание взаимодействие между всеми тремя субъектами межбюджетных отношений, что принципиально верно, т.к. соответствует составу бюджетной системы федеративного государства. Птицын В.И. характеризует бюджетный федерализм как «отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также с органами местного самоуправления, возникающие в ходе бюджетного процесса, основанные на разграничении бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств, исходя из принципа сочетания интересов на всех уровнях бюджетной системы» [123, с. 10]. Аналогична позиция Подпориной И.В., которая считает, что бюджетный федерализм – это «форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов Федерации» [115, с. 17]. Лавров А.,

Дадашев А.З. и Черник Д.Г. понимают бюджетный федерализм как «систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса» [102, с. 21; 75, с. 144]. Сомоев Р. предлагает рассматривать бюджетный федерализм как «многогранную, многоуровневую совокупность отношений в бюджетной сфере между федерацией, субъектами РФ и местными органами самоуправления, которая формируется в политически согласованных и четко юридически закрепленных рамках, позволяющих каждому уровню власти и управления в полной мере реализовать возложенные на них Конституцией страны и Федеративным договором полномочия на самостоятельной основе в общегосударственных, общенациональных интересах» [133].

Однако, в содержательном плане нельзя сводить понятие межбюджетных отношений как к бюджетному федерализму, так и к механизму перераспределения бюджетных ресурсов. Межбюджетные отношения имеют место в любой бюджетной системе независимо от того, на каких принципах она организована, и каким образом осуществляются бюджетные взаимоотношения между органами власти разных уровней.

Ряд авторов бюджетный федерализм считают синонимом межбюджетных отношений государства федеративного типа, другие же отождествляют с межбюджетными отношениями любого типа государства (как федеративного, так и унитарного). Так, Богачева О.В. рассматривает бюджетный федерализм как «экономическое понятие, не связанное с государственным политическим устройством и характеризующее многоуровневость бюджетной системы. Автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти и их (бюджетов) взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах, и называются бюджетным федерализмом» [57, с. 32].

Действительно, понятие «бюджетный федерализм» первоначально появилось в зарубежной экономической литературе и употреблялось для характеристики бюджетных систем и федеративных, и унитарных государств, отличавшихся высоким уровнем децентрализации государственной власти. Взаимодействие государственной и местной власти в унитарных государствах не следует представлять упрощенно как взаимодействие в рамках двухуровневой структуры, в которой органы местного самоуправления напрямую сообщаются с органами центральной власти. Такая ситуация тем более невозможна в крупных странах, в которых число муниципальных образований исчисляется тысячами и десятками тысяч. Эффективная организация власти, как любой сложной системы, требует структурирования, разграничения полномочий и установления иерархии между ее уровнями.

Местное самоуправление в унитарных государствах, равно как и в федеративных, построено по иерархичной схеме, учитывающей административно-территориальное деление страны, которое в значительной степени определяет территориальную организацию власти. Местное самоуправление является многоуровневым, каждый из уровней выполняет возложенные на него полномочия. Так, в Великобритании в 70-х годах XX века была проведена реформа, в результате которой вместо трехзвенной стала действовать двухзвенная модель

местного самоуправления. Местные органы власти были укрупнены и сформированы в графствах и округах, что привело к улучшению состояния их финансов. В Российской Федерации с 2006 года в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также должны быть выделены два уровня муниципальных образований.

По замечанию А.Барберы, «различие между федеративными и унитарными государствами становится все менее четким. В первых идут процессы централизации, во вторых – децентрализации, и именно «государство регионов» выглядит оптимальным. Если взять результаты регионализации в Испании, то сразу заметно, что рамки автономии, отведенной местным сообществам, значительно шире возможностей, скажем, австрийских «земель», хотя Австрия формально является федеративным государством. В действительности существует широкая гамма вариантов... Крайних вариантов, связанных с максимумом централизации и децентрализации, стараются избегать» [120, с. 76].

Тем не менее, представляется нецелесообразным считать подлинно федеративными межбюджетные отношения, складывающиеся в унитарных государствах, поскольку независимо от степени их децентрализации в них отсутствует субфедеральный уровень государственной власти, дополняющий государственные полномочия федерального центра и в ряде случаев составляющий ему конкуренцию по их выполнению. Поэтому предпочтительнее действие бюджетного федерализма ограничить рамками федеративного государства, важнейшей особенностью которого является взаимодействие относительно самостоятельных уровней государственной власти, тогда как унитарное государство характеризуется одним уровнем государственной власти.

Таким образом, проанализировав различные точки зрения по определению бюджетного федерализма, можно резюмировать, что в настоящее время в литературе не сложилось четкого определения данного понятия. Одни авторы трактуют бюджетный федерализм как систему принципов, на которых базируется бюджетное устройство, другие – как форму бюджетного устройства в федеративном государстве, третьи – как многоуровневую бюджетную систему любого государства, в том числе и унитарного, четвертые – как отношения между уровнями власти по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджета каждого уровня и расходов, финансируемых из них, и, наконец, некоторые авторы рассматривают бюджетный федерализм через принципы построения бюджетных отношений, обнаруживая и в этом вопросе многообразие позиций.

Так, по мнению Игудина А.Г. сущность бюджетного федерализма раскрывается через следующие четыре основных принципа:

- единство общегосударственных интересов и интересов населения как основа сбалансированности интересов всех трех уровней власти по бюджетным вопросам;

- сочетание принципов централизма и децентрализма при разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределении и пере-

распределении доходов в консолидированные бюджеты субъектов Федерации на объективной основе;

- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность, исходя из налогового потенциала на соответствующей территории;

- активное участие субъектов Федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения [88, с. 6].

Лавров А. к принципам бюджетного федерализма относит следующие:

- самостоятельность бюджетов разных уровней;

- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления;

- соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям (обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов нижестоящих бюджетов);

- нормативно-расчетные (формализованные) методы регулирования межбюджетных отношений и предоставления финансовой помощи;

- наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями власти и управления, достижение взаимосогласованных решений по вопросам налогово-бюджетной политики [102, с. 21].

По мнению Поляка Г.Б., бюджетный федерализм базируется на следующих основных принципах:

- законодательном разграничении полномочий по расходам между органами власти всех уровней управления;

- обеспечении соответствующих органов власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных на них функций;

- обеспечении вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы;

- наличию единых для каждого звена бюджетной системы формализованных, прозрачных и всем понятных методов регулирования бюджетов;

- самостоятельности и равноправия каждого бюджета, входящего в бюджетную систему, которые выражаются в самостоятельности бюджетного процесса, в том числе в определении направлений использования бюджетных средств, подконтрольности исполнения бюджета соответствующим представительным органом власти и т.д. [62, с. 25].

Очевидно, что мнения авторов на содержание принципов бюджетного федерализма в целом совпадают. Все они особо выделяют законодательное разграничение доходных и расходных полномочий; самостоятельность бюджетов различных уровней, дающую право на закрепление собственных источников доходов, самостоятельное определение расходования средств, недопустимость изъятия дополнительных доходов в вышестоящие бюджеты; использование системы бюджетного регулирования, основывающейся на формализованных и прозрачных процедурах.

Бюджетный федерализм, будучи формой организации межбюджетных отношений, должен базироваться на трех основополагающих принципах:

- на четком разграничении бюджетных полномочий в сфере расходов между различными уровнями власти и ответственности за их реализацию;
- на наделении каждого уровня власти доходными источниками, достаточными для реализации этих полномочий;
- на сглаживании вертикальных и горизонтальных дисбалансов нижестоящих бюджетов с помощью различных инструментов.

Названные базовые принципы межбюджетных отношений должны быть дополнены следующими:

- применение в бюджетном регулировании единой методологии, критериев и факторов, учитывающих индивидуальные или групповые особенности субъектов РФ и входящих в их состав муниципальных образований;
- компенсация нижестоящим бюджетам выпадающих доходов в случае уменьшения их доходов или увеличения их расходов, вызванных решениями вышестоящих органов власти;
- взаимная ответственность органов власти каждого уровня бюджетной системы за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;
- наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между звеньями бюджетной системы, достижение взаимосогласованных решений по вопросам бюджетно-налоговой политики.

Изменения, внесенные Федеральным законом № 120-ФЗ от 20 августа 2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» в принципы бюджетной системы, в определенной степени ориентированы на упорядочение межбюджетных отношений. В частности, содержание принципа единства бюджетной системы дополнено существенной характеристикой: предусмотрен «единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ», что соответствует распространению единой методологии на всю совокупность межбюджетных отношений, в т.ч. и на отношения между субъектами РФ и муниципальными образованиями. Кроме того, значительно усилен принцип самостоятельности бюджетов за счет введения ограничений по установлению расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов нескольких уровней бюджетной системы или без определения бюджета; по принятию решений, приводящих к увеличению расходов или снижению доходов бюджета без соответствующей компенсации. Одновременно определена ответственность органов власти за самостоятельное обеспечение сбалансированности бюджета.

Сравнивая подходы к характеристике бюджетного федерализма различными авторами, можно согласиться с позицией Пономаренко Е.В., разделяющей соответствующие ему принципы на две части:

- организационно-политические инструменты формирования федеративных отношений, к которым относятся равноправие субъектов, законодательное

разграничение прав и ответственности между федеральным и региональным уровнями, сочетание централизма и децентрализма в управлении;

- финансово-экономические инструменты, которые проявляются в самостоятельности бюджетов, экономической самодостаточности, в обеспечении доходных полномочий и расходной ответственности, вертикальном и горизонтальном выравнивании [116, с. 55].

Первая группа принципов характеризует правовой статус субъектов бюджетных правоотношений, объем их компетенции, состав бюджетной системы и соответствует принципам организации межбюджетных отношений; вторая группа обеспечивает экономическую составляющую бюджетных правоотношений и может быть названа принципами их регулирования.

Соотношение принципов межбюджетных отношений, приведенных в Бюджетном кодексе РФ, и принципов бюджетного федерализма, а также взаимосвязь между ними с позиций организации и регулирования представлены в таблице 1.

По мнению Придачука М.П., бюджетно-налоговые отношения между федеральными, региональными и местными органами власти в России, как федеративном государстве, должны строиться только на основе бюджетного федерализма. С одной стороны, бюджетный федерализм является той базой, на которой покоятся межбюджетные отношения — отношения по поводу распределения полномочий, расходов и доходов по различным уровням бюджетной системы и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов нижестоящим. С другой же стороны, сам бюджетный федерализм и его основополагающие принципы наиболее четко проявляются и реализуются именно в системе межбюджетных отношений [118, с. 24]. Аналогичной позиции придерживаются Родионова В.М., Игудин А.Г., Лавров А., Христенко В., считающие, что межбюджетные отношения в федеративном государстве должны строиться на принципах бюджетного федерализма, реализация которых позволяет сблизить, но не отождествить содержание этих понятий.

Таким образом, суть бюджетного федерализма проявляется через эффективную систему межбюджетных отношений. В свою очередь, межбюджетные отношения представляют собой единый взаимосвязанный и взаимообусловленный процесс, с одной стороны, распределения расходных полномочий между различными уровнями власти, а, с другой - распределение доходных полномочий и финансовой помощи между звеньями бюджетной системы. Поэтому целесообразно рассматривать во взаимосвязи понятия «межбюджетные отношения» и «бюджетный федерализм».

Можно с сожалением констатировать, что целостной концепции бюджетного федерализма в России до сих пор нет, хотя некоторые общие принципы и механизмы организации и регулирования межбюджетных отношений широко обсуждаются. Данная концепция должна обеспечить реализацию прав каждой личности и территориальных общностей людей на получение определенного объема социальных услуг, соответствующего их запросам по видам, формам и качеству их предоставления.

Таблица 1 – Соотношение принципов организации и регулирования межбюджетных отношений и бюджетного федерализма

Классификационные признаки межбюджетных отношений	Принципы межбюджетных отношений в соответствии с Бюджетным кодексом РФ	Принципы бюджетного федерализма
Принципы организации межбюджетных отношений	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ</li> <li>2. Равенство бюджетных прав субъектов РФ, равенство бюджетных прав муниципальных образований</li> <li>3. Равенство всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Распределение и закрепление полномочий и ответственности органов власти каждого уровня исходя из принципа территориального соответствия</li> <li>2. Соответствие расходных полномочий и доходных источников на каждом уровне бюджетной системы</li> <li>3. Компенсация нижестоящим бюджетам выпадающих доходов в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, вызванных решениями вышестоящих органов власти</li> <li>4. Наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов в сфере бюджетных правоотношений между органами власти разных уровней</li> </ol>
Принципы регулирования	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов между уровнями бюджетной системы РФ</li> <li>2. Выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Применение единой методологии и критериев бюджетного регулирования для всех субъектов РФ и муниципальных образований, одновременно учитывающих их индивидуальные или групповые особенности</li> <li>2. Достижение целей бюджетного регулирования обеспечивается через выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований и стимулирование их развития</li> <li>3. Самостоятельность бюджетов всех уровней бюджетной системы</li> </ol>

Поэтому для России необходимым является не только создание принципиально новой системы межбюджетных отношений, но и осознание того, что вся система бюджетных отношений должна быть ориентирована на реализацию совокупности интересов государства в целом, его субъектов и его граждан. Компромисс этих интересов лежит в плоскости реализации принципов бюджетного федерализма.

### **1.3 Цели, задачи, инструменты регулирования межбюджетных отношений**

Организационными формами функционирования межбюджетных отношений являются конкретные виды бюджетов – федеральный, региональный и местный, если иметь в виду федеративное государство. Воплощая межбюджетные отношения в указанных формах, государство организует бюджетные взаимосвязи по распределению бюджетных ресурсов в распоряжение тех органов власти, которые наделены правом представлять интересы государства и осуществлять возложенные на них функции в интересах общества.

В самом общем смысле термин «организация» употребляется для обозначения деятельности по упорядочению всех элементов определенного объекта во времени и пространстве. Организация межбюджетных отношений представляет собой взаимодействие между органами власти разных уровней по поводу осуществления бюджетного процесса, основывающееся на разграничении бюджетных полномочий исходя из принципа территориального соответствия. Суть принципа территориального соответствия или принципа «соответствия зоне обслуживания» состоит в том, что бюджетные услуги закрепляются за тем уровнем власти, подведомственная территория которого в основном охватывает всех потребителей услуг данного вида. Это означает, что выбор уровня бюджетной системы, за которым закрепляются соответствующие расходы, зависит от того, осуществляются ли они в интересах всего населения страны или населения нескольких субъектов Федерации (федеральный уровень); проживающего на территориях всех или нескольких муниципальных образований (региональный уровень); в интересах населения, проживающего в основном на территории данного муниципального образования (местный уровень).

Посредством организационных форм функционирования бюджетных отношений государство строит межбюджетные отношения в соответствии с типом государственного и административно-территориального устройства. Сформированные бюджетные взаимосвязи получают материально-вещественное воплощение в соответствующих фондах денежных средств, находящихся в распоряжении органов власти различных уровней бюджетной системы. Государство может корректировать установленные бюджетные взаимосвязи, уточнять пропорции распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, тем самым обеспечивая управление межбюджетными отношениями. Таким образом, благодаря регулированию в сфере межбюджетных отношений становится возможным использование бюджета для обес-

печения межтерриториального распределения валового внутреннего продукта, формирования отраслевых пропорций, управления экономическими процессами.

Основополагающим принципом формирования бюджетов является их самостоятельность, выражающаяся в наличии собственных источников доходов и права самостоятельно определять расходование средств. Однако часто бюджетам более низких уровней не хватает средств для реализации стоящих перед ними задач. Тогда вышестоящие бюджеты могут направлять дополнительные источники доходов нуждающимся бюджетам, что позволяет более рационально и эффективно использовать финансовые ресурсы в масштабе всего государства.

Основу механизма бюджетного регулирования, с помощью которого федеральные, региональные и местные органы власти и управления выполняют свои полномочия, составляет закрепление определенного порядка движения финансовых потоков по уровням бюджетной системы государства и организация экономических отношений, возникающих по этому поводу.

Годин А.М. и Подпорина И.В. считают, что «межбюджетное перераспределение финансовых ресурсов – это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы, которые в силу исторически сложившихся экономических условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий» [70, с. 165]. По мнению Поляка Г.Б., бюджетное регулирование – это «перераспределение средств с целью обеспечения территориальным бюджетам минимально необходимого уровня доходов, направляемых на экономическое и социальное развитие территорий» [62, с. 521]. Романовский М.В. под бюджетным регулированием понимает «процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разного уровня в целях выравнивания доходной базы бюджетов до минимально необходимого уровня» [63, с. 618].

Очевидно, что мнения различных авторов на проблему бюджетного регулирования отличаются друг от друга. Одни трактуют бюджетное регулирование в широком смысле слова, понимая под ним систему оказания финансовой помощи, другие говорят о перераспределении средств, причем, Поляк Г.Б. ориентируется на развитие, а Романовский М.В. – на выравнивание. Авторы финансово-кредитного словаря называют бюджетным регулированием предоставление средств вышестоящими бюджетами нижестоящим с целью выравнивания их доходов и расходов [137]. И такое понимание бюджетного регулирования содержится во многих словарях и справочниках с незначительными отклонениями. Однако, авторы финансово-кредитного словаря придают ему еще одно значение применительно к развитым странам, имея в виду, что бюджетное регулирование является одним из способов государственного воздействия на экономику и социальные отношения.

Чтобы избежать разночтения в понимании бюджетного регулирования, для его отражения в первом значении в последние годы стали применять выражения «межбюджетное регулирование» и «бюджетное выравнивание». Опыт некоторых развитых стран (Германии, Канады, Франции, США) показывает, что с течением времени произошло существенное изменение в понимании

бюджетного выравнивания. Если ранее оно воспринималось как выравнивание доходов и расходов разных бюджетов, то в настоящее время рассматривается как выравнивание доходов (а, значит, расходов) бюджетов одного уровня в расчете на одного жителя.

Естественно, что государственные и муниципальные образования одного уровня развиты неодинаково и имеют разные возможности для мобилизации налогов и сборов. Поэтому главной задачей бюджетного выравнивания ставится выделение менее благополучным из них таких средств, которые увеличат доходы их бюджетов до уровня обеспечения расходов в расчете на одного жителя, примерно равного расходам государственных и муниципальных образований среднего достатка. Такое понимание главной задачи бюджетного выравнивания поднимает его значение на качественно новую ступень.

Однако некоторые государственные и муниципальные образования расположены в значительно худших природных условиях, где для оказания общегосударственных услуг требуются большие расходы, в связи с чем нет надобности выравнивать их уровни даже в рядом расположенных регионах. Тогда бюджетное выравнивание, как бы отрываясь от расходов, приобретает значение выравнивания возможностей государственных и муниципальных образований оказывать одинаковый набор общегосударственных услуг на примерно равном качественном уровне независимо от места их расположения.

В развитых странах бюджетное выравнивание имеет разные виды и совершается при помощи разных способов: оно может осуществляться как путем перечисления средств, так и «уступкой налогов». При этом бюджетное выравнивание в каждой стране имеет свои особенности: например, в США используют только перечисление средств; в Канаде перечисление средств и уступка налогов составляют примерно равную долю финансовой поддержки. В России преобладает уступка налогов, несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ в перечне видов финансовой поддержки уступку налогов вовсе не упоминает.

В СССР бюджетное выравнивание рассматривалось как выравнивание доходов и расходов в целях сбалансирования каждого бюджета и совершалось, главным образом, путем отчислений от союзных регулирующих налогов, взимаемых в том или ином государственном образовании. От союзного бюджетного выравнивания Российская Федерация взяла отчисления от регулирующих налогов, но, установив единые для всех субъектов Федерации проценты отчислений, федеральный центр, по мнению Крылова Г.З., в значительной степени ослабил их регулируемую роль [100, с. 51].

Понятие «бюджетное регулирование» значительно шире понятия «бюджетное выравнивание». Бюджетное выравнивание рассматривается как процесс, осуществляемый органами власти вышестоящего уровня с целью сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития нижестоящих территорий для обеспечения их гражданам государственных гарантий на определенном минимально допустимом уровне. Бюджетное регулирование включает в себя выравнивание бюджетной обеспеченности и стимулирование деятельности органов власти.

Механизм бюджетного регулирования – это совокупность методов, инструментов, финансовых технологий и правил, посредством которых государственные и иные уполномоченные институты и органы управления воздействуют на процессы формирования и использования бюджетных фондов для достижения целей, определенных социально-экономической политикой государства. Таким образом, механизм бюджетного регулирования представляет собой процесс распределения и перераспределения средств между бюджетами разного уровня, результат которого оказывает непосредственное влияние на социальную и экономическую ситуацию в обществе.

Теории управления известны две модели регулирования: оперативного управления и нормативного регулирования. Оперативное управление представляет собой текущее воздействие на объект с целью достижения локального результата, не опирающееся, как правило, на нормы права. Нормативное регулирование ориентировано на достижение стратегических целей и основано на правовых нормах, определяющих правила поведения субъектов правоотношений. Сфера бюджетных отношений, субъектами которых являются органы власти, регламентируется исключительно нормативно-правовыми документами.

В бюджетном законодательстве есть две группы правовых норм, регулирующих бюджетные правоотношения в сфере доходов и расходов:

- первая группа норм определяет порядок формирования доходов и осуществления расходов. Причем, этот порядок должен единообразно применяться на всех уровнях бюджетной системы. На региональном и местном уровнях допускается его конкретизация. Эти нормы составляют институт доходов и институт расходов бюджетов;

- вторая группа норм определяет порядок распределения и перераспределения долей доходов и объема расходов, закрепляемых за каждым уровнем бюджетной системы. Эта группа правовых норм формирует институт бюджетного регулирования как составную часть межбюджетных отношений.

Основные цели политики межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне сформулированы Минфином России как выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, стимулирование деятельности местных органов власти, проведение активной экономической политики через передачу средств в местные бюджеты на финансирование целевых программ [10, с. 69].

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований является исходным пунктом системы бюджетного регулирования. В основе политики государства в сфере регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне лежит принцип сбалансированности бюджета каждого уровня власти, согласно которому объем доходов должен быть достаточен для решения первостепенных задач. Средством его реализации служит перераспределение ресурсов между бюджетами для выравнивания доходной части нижестоящих бюджетов до необходимого уровня, предполагающего достижение минимальной бюджетной обеспеченности бюджетов.

Средства, предназначенные на выравнивание, распределяются между муниципальными образованиями в целях сокращения разрыва в бюджетной обес-

печенности муниципальных образований региона. В ряде регионов России, имеющих значительную территориальную протяженность с севера на юг, бюджетная обеспеченность муниципальных образований корректируется на индекс бюджетных расходов. Он показывает, насколько больше или меньше необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в конкретном муниципальном образовании, с учетом объективных факторов и условий, по сравнению со средним по региону уровнем для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг.

Одним из способов выравнивания является подтягивание наиболее бедных муниципальных образований до уровня, который определяется объемом выделенных средств. Другой способ предлагает пропорциональное сокращение разрыва подушевой бюджетной обеспеченности муниципальных образований с заранее определенным уровнем подушевой бюджетной обеспеченности (например, средним по региону).

Межбюджетное регулирование в качестве обязательного элемента должно включать стимулирование деятельности местных органов власти, направленное на повышение мобилизации доходов в бюджет, увеличение налоговой базы или на достижение иных целей. Для этого в составе общего фонда средств, передаваемых в местные бюджеты, может быть выделена часть, которая будет распределяться между муниципальными образованиями в порядке стимулирования, то есть пропорционально значениям показателя, отражающего вклад муниципальных образований в достижение поставленных целей. В качестве такого показателя можно использовать объем доходов, сравнительные темпы экономического роста, создание новых рабочих мест, развитие малого бизнеса и т.п.

В систему целей межбюджетного регулирования, согласно позиции Минфина России, включается также проведение активной экономической политики через передачу средств в местные бюджеты на финансирование целевых программ. Для этого следует выделить часть средств бюджета, за счет которых будет осуществляться финансирование целевых программ. Средства, передаваемые в местные бюджеты на финансирование целевых программ, представляют собой целевую финансовую помощь и, соответственно, должны предоставляться в местные бюджеты не в составе общего трансферта, а в виде субсидий или субвенций с указанием программы или статьи расходов, которые должны быть профинансированы за счет данных средств.

Рассмотренные цели политики в сфере межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, сформулированные Минфином России, скорее, можно назвать задачами. Цель же бюджетного регулирования может быть обозначена как обеспечение всем гражданам страны примерно равного уровня государственных услуг, вне зависимости от места их проживания при сохранении заинтересованности органов местного самоуправления в самообеспечении.

Механизм бюджетного регулирования представлен на рисунке 1.



Рисунок 1 - Механизм бюджетного регулирования

С точки зрения целей и инструментов бюджетного регулирования различают понятия вертикального и горизонтального выравнивания (вертикальной и горизонтальной сбалансированности).

Вертикальное выравнивание трактуется как процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных источников, среди которых акцент делается на налоговые поступления. Несоответствие между ними полностью устранить без внешней корректировки нереально: абсолютное совпадение налогового потенциала и объективных потребностей данной территории практически не встречается.

Принцип вертикальной сбалансированности в бюджетном регулировании представляет требование как к вышестоящему уровню власти, так и к региональным и местным властям. В случае, если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования выполняемых функций и предоставляемых услуг, за которые отвечает тот или иной региональный или местный орган, то вышестоящий уровень власти обязан предоставить нижестоящему уровню власти недостающие бюджетные ресурсы.

Вертикальная сбалансированность накладывает на региональные и местные власти, во-первых, ответственность за финансовое обеспечение закрепленных за ними функций и предоставление населению соответствующих услуг либо непосредственно государственным учреждениям и организациям, либо через частный сектор, во-вторых, обязанность эффективно и ответственно использовать свои права по сохранению и увеличению собственного доходного потенциала.

Таким образом, проблема вертикальной сбалансированности бюджетов решается как двуединая задача. С одной стороны, вертикальная сбалансированность предполагает разумное распределение и законодательное закрепление бюджетных полномочий за соответствующим уровнем власти, то есть выравнивание финансовых потребностей властей соответствующего уровня для оказания закрепленного за ними набора обязательных общественных услуг. С другой стороны, обеспечивается выравнивание финансовых возможностей соответствующих уровней власти путем их долевого участия в общенациональных налогах при распределении налогового потенциала страны. Соответственно целью вертикального бюджетного выравнивания является формирование финансовой базы для реализации расходных бюджетных полномочий различных уровней власти.

Основным способом вертикального выравнивания бюджетной системы является законодательное закрепление за каждым бюджетным уровнем финансирования конкретных сфер деятельности, соответствующих разграничению предметов ведения и полномочий, а также бюджетной ответственности между уровнями власти, что может рассматриваться как исходный пункт создания системы межбюджетных отношений, соответствующих бюджетному федерализму.

К инструментам вертикального бюджетного выравнивания, как следует из рисунка 1, относятся закрепление налогов за определенным уровнем бюджетной системы; распределение регулирующих доходов по уровням бюджетной системы по единым нормативам; субвенции из вышестоящего бюджета на исполнение отдельных расходных обязательств. Законом «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» были установлены взаимные расчеты, применяющиеся в ходе исполнения бюджетов в случае возникновения незапланированных вопросов межбюджетных отношений. Средства по взаимным расчетам – суммы, поступающие в местные бюджеты или передаваемые из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ в связи с изменениями в доходах и расходах местных бюджетов, возникающими в результате решений, принятых органами государственной власти и не учтенных при утверждении соответствующих бюджетов. Если в течение бюджетного года вышестоящие органы власти принимают какие-либо решения (например, о повышении заработной платы работникам бюджетной сферы или о снижении ставок налогов), что не было учтено при формировании бюджетов, то такие решения должны быть подкреплены передачей отдельных видов налогов или других платежей (полностью или частично) или путем предоставления бюджетных компенсаций.

Взаимные расчеты как форма бюджетного регулирования на стадии исполнения бюджета выполнила свою задачу упорядочения межбюджетных отношений в тот период, когда нормативное регулирование этой сферы бюджетных правоотношений было чрезвычайно изменчивым. Новая редакция Бюджетного кодекса РФ от 20 августа 2004 года допускает принятие решений органами власти в течение финансового года о внесении изменений в бюджетное законодательство и/или в законодательство о налогах и сборах, приводящих к увеличению расходов и/или снижению доходов бюджетов других уровней, но требует внесения изменений в законы о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов [28, ст. 31].

Вертикальное выравнивание не решает всех проблем бюджетного регулирования. Оно должно сочетаться с процессом горизонтальной сбалансированности бюджетов. Горизонтальное выравнивание означает пропорциональное распределение налогов между субъектами Федерации по определенной формуле для устранения или снижения неравенства в налоговых потенциалах территорий субъектов Федерации и муниципалитетов. Такие проявления неравенства регионов рассматриваются в теории бюджетного федерализма аналогично неравенству в распределении доходов и материальных ценностей среди различных слоев населения как форма проявления социального неравенства, вызываемая территориальным фактором.

Целью горизонтального бюджетного выравнивания является обеспечение единого стандартного уровня потребления государственных услуг жителями различных регионов страны.

В условиях РФ задача горизонтального выравнивания сложна, как ни в одной другой стране ввиду значительных различий в социально-экономическом

развитии территорий, что определяется не только исторически сложившимся размещением производительных сил, но и значительной дифференциацией природно-климатических условий. Существенное воздействие на обеспечение каждому гражданину страны минимальных государственных социальных стандартов оказывают процессы приватизации, сопровождавшиеся массовым отказом тысяч предприятий от социальных затрат, содержания объектов социально-бытовой сферы и высвобождением, в ряде случаев, работников, которые вынуждены обращаться за социальной защитой к государству. В процессе горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности населения разных регионов необходимо принимать во внимание дифференциацию населения по уровню получаемых денежных доходов, региональные различия в прожиточном минимуме, связанные в существенной степени с уровнем цен региональных потребительских рынков.

Следовательно, механизм горизонтального выравнивания ориентирован на решение двуединой задачи. С одной стороны, это выравнивание уровня потребления государственных услуг населением, проживающим в разных административно-территориальных образованиях страны, а, с другой, – выравнивание стоимости государственных услуг в пределах уровня власти с учетом индекса бюджетных расходов.

Само по себе бюджетное выравнивание существует как в федеративных, так и в унитарных государствах. Оно выступает как объективно необходимый способ функционирования бюджетной системы единого государства. Стратегическая задача бюджетного выравнивания, как отмечают ученые, состоит в том, чтобы объединить федеративное государство, его земли и народы, всех его граждан [141, с. 232; 78, с. 74].

К инструментам бюджетного регулирования местных бюджетов традиционно относятся:

- а) нормативные отчисления от регулирующих налогов;
- б) дотации, субсидии и субвенции местным бюджетам.

Особая значимость нормативов отчислений от регулирующих налогов определяется тем, что этот инструмент применяется для формирования всех без исключения нижестоящих бюджетов.

Понятия собственных и регулирующих доходов впервые были определены Федеральным законом № 126-ФЗ от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», но применительно к доходам местных бюджетов. Лишь с принятием Бюджетного кодекса РФ в бюджетном законодательстве были закреплены дефиниции собственных и регулирующих доходов безотносительно к какому-либо бюджету. Разделить эти понятия достаточно трудно, поскольку в обоих случаях речь может идти о частях доходов. Бюджетный кодекс РФ разделил собственные и регулирующие доходы по периоду их установления: собственные доходы определяются на постоянной основе; регулирующие доходы устанавливаются на долговременной основе - не менее чем на три года. Отличие собственных и регулирующих доходов бюджетов могло быть определено также видом нормативного документа, который их устанавливает. Так, собственные доходы регламентировались бюджетным и нало-

говым законодательством в целом, а регулирующие доходы – законодательством РФ и субъектов РФ о соответствующем бюджете на очередной год.

Российская практика оказалась богаче теории, поскольку в действительности происходило смешение закрепленных и регулирующих налогов. Минфин России, стремясь к выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов РФ, практически ежегодно пересматривал нормативы отчислений от налогов, которые следовало бы, исходя из установленных законодательством критериев, относить к закрепленным доходам. Это относится и к налогу на прибыль организаций, нормативы отчислений по которому в федеральный и региональный бюджеты установлены 25 главой Налогового кодекса РФ, и к налогу на добычу полезных ископаемых, распределяемого в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, и к налогу на игорный бизнес, который причисляют то к федеральным, то к региональным налогам. В связи с этим субъектам РФ практически невозможно было предусмотреть изменения федерального законодательства и выстроить свои межбюджетные отношения с муниципальными образованиями на долгосрочной и постоянной основе.

Федеральным законом N 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" коренным образом был изменен состав собственных доходов местного бюджета. К ним относятся не только доходы, закрепленные за ними полностью или частично на постоянной основе, но и отчисления от регулирующих налогов, а также финансовая помощь из вышестоящего бюджета. Кроме того, законодательные нововведения касаются порядка установления нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. Если ранее допускалось их установление законом о бюджете субъекта РФ, т.е. норма закона могла распространяться только на один финансовый год, то теперь статьи 58 и 59 вышеназванного закона прямо указывают на недопустимость такой практики, широко применявшейся прежде.

Вместе с тем, нормы рассматриваемых статей сформулированы обтекаемо: речь идет о недопустимости установления нормативов отчислений на ограниченный срок. Фактически это означает, что продолжительность действия установленных нормативов не должна оговариваться законом или определяться таким законом, действие которого ограничено временными рамками (например, закон о бюджете). Но пересмотр нормативов отчислений возможен законодательно и даже неизбежен в тех субъектах РФ, которые не имели собственной практики установления нормативов на долгосрочной основе, апробация же их оптимальных размеров потребует переосмысления и, как следствие, внесения изменений в соответствующий закон. Опыт бюджетного регулирования доходов бюджетов субъектов РФ свидетельствует о том, что федеральный центр постоянно менял нормативы отчислений от налогов, которые по всем признакам подходили под понятие закрепленных доходов с тем, чтобы достичь цели выравнивания бюджетной обеспеченности.

Тем не менее, несмотря на сложность бюджетного регулирования с помощью единых нормативов отчислений от налогов, нельзя не признать, что государство намерено распространить единообразный подход к регулированию межбюджетных отношений как между Федерацией и ее субъектами, так и меж-

ду субъектами РФ и муниципальными образованиями. Такая политика только способствует в соответствии со статьей 72 Конституции РФ установлению общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и укреплению российской государственности.

Однако, для формирования минимального бюджета многим муниципальным образованиям недостаточны налоговые доходы в связи с низким налоговым потенциалом территорий. Поэтому дотация как форма финансовой помощи, предоставляемая на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов нижестоящего бюджета, является традиционным инструментом бюджетного регулирования местных бюджетов. Однако, право на ее получение имеют не все муниципальные образования. Предоставление дотаций осуществляется в целях выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности нижестоящих бюджетов при недостаточном объеме собственных и регулирующих доходов.

Модификацией дотации выступает трансферт, в содержательном плане не имеющий от нее отличий, вследствие чего это понятие и не было определено Бюджетным кодексом РФ, несмотря на то, что активно использовалось в практике бюджетного регулирования во взаимоотношениях между Федерацией и ее субъектами. Большинство ученых различия между дотацией и трансфертом сводили к характеристике последнего как нормативно-долевой дотации, предназначенной для осуществления горизонтального выравнивания налоговых доходов территорий на душу населения и оказания им финансовой помощи по единым для всех правилам.

Федеральный закон № 120-ФЗ от 20 августа 2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» восстановил этимологическое значение английского слова *transfer*<sup>2</sup>, определив в статье 129 Бюджетного кодекса РФ различные формы перечислений между бюджетами как межбюджетные трансферты. Причем, акцент сделан именно на движение средств безотносительно к цели их перемещения между бюджетами. В связи с этим под понятием «межбюджетные трансферты» объединены разные по назначению формы перечислений средств между бюджетами. Достижимой при этом целью может быть либо бюджетное регулирование, направленное на выполнение расходных обязательств, установленных органами власти субъектов РФ и/или муниципальных образований, либо передача средств для финансирования полномочий, предусмотренных федеральными законодательными и нормативно-правовыми актами и/или принятыми субъектами РФ, но составляющих расходные обязательства субъектов РФ и/или муниципальных образований. Для осуществления бюджетного регулирования как между Российской Федерацией и ее субъектами, так и между субъектами РФ и муниципальными образованиями может использоваться финансовая помощь в виде дотаций, субсидий, иных безвозмездных и безвозвратных

---

<sup>2</sup> *transfer* – 1) денежный перевод; перечисление средств между банками; движение средств в бухгалтерском учете. 2) переводить (имущество, ценные бумаги, дебиторские счета и т.п.) в собственность другого лица, перерегистрируя на другое имя. // Glossary Banking and Finance. // USA, Economic Development Institute of the World Bank, 1993, p. 299.

перечислений, которые в соответствии со статьей 47 новой редакции Бюджетного кодекса РФ относятся к собственным доходам бюджета, за счет которых обеспечивается реализация возложенных на органы власти полномочий. Кроме того, к числу межбюджетных трансфертов отнесены бюджетные кредиты, которые, как считает Игудин А.Г., также могут быть причислены к инструментам бюджетного регулирования. Обосновывая свою позицию, Игудин А.Г., обращает внимание на то, что в российской практике бюджетные ссуды приняли большой размах и, как правило, возвращаются с запозданием [91, с. 9].

Вместе с тем, если безвозмездные и безвозвратные перечисления, к которым относятся дотации и субсидии, соответствуют и второму значению слова transfer – перевод в собственность, то бюджетные кредиты предполагают возвратность и возмездность, поскольку находятся во временном пользовании органов власти. А если бюджетный кредит должен быть возвращен в пределах финансового года, поскольку статья 134 Бюджетного кодекса РФ предполагает его предоставление на срок до одного года, то к бюджетному регулированию он не будет иметь никакого отношения, т.к. цель бюджетного выравнивания в этом случае совершенно очевидно не достигается. При возврате бюджетного кредита за пределами финансового года существующая сумма задолженности не учитывается при определении дотаций, предназначенных для выравнивания бюджетной обеспеченности, поскольку сумма дотации определяется на основе оценки налогового потенциала территории.

Бюджетный кодекс РФ возвратил в бюджетную практику такое понятие, как «субсидия». Этот термин практически не использовался в бюджетном процессе 1990-х годов, хотя в Законе РСФСР от 10.10.91 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» субсидия упоминается наряду с дотацией и субвенцией как безвозмездная помощь, передаваемая в бюджеты нижестоящих уровней. Условием ее получения является доленое финансирование целевых расходов. В межбюджетных отношениях субсидия приобретает все большее значение, поскольку ее получение накладывает ответственность на органы власти по изысканию собственных средств.

Бюджетное регулирование должно дополняться субвенциями, доводимыми до нижестоящих бюджетов с использованием технологий программного финансирования. В таком случае предметом финансовой поддержки будет не просто содействие социально-экономическому развитию региона или муниципалитета, а решение конкретных задач с предполагаемыми результатами и четкими сроками на основе разработки и реализации целевых программ. Поэтому в законодательстве нужно сформулировать критерии и порядок отбора нуждающихся территорий, определения объема необходимых им средств, условия предоставления и меры ответственности за их целевое использование.

С учетом вышеизложенного, субвенция, предоставляемая бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление целевых расходов, может рассматриваться как перспективный инструмент бюджетного регулирования. Усиление значимости субвенций в соответствии с поправками в Бюджетный кодекс РФ от 20.08.2004 г. связано с передачей средств через бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований

для финансирования обязательств вышестоящих уровней власти. В этом случае сохраняется целевое назначение выделенных средств, но они не решают задачу бюджетного регулирования, а, значит, не должны учитываться при анализе бюджетной обеспеченности. Неслучайно они не включены в состав собственных доходов.

Тем не менее, учет таких субвенций, предназначенных для финансирования обязательств вышестоящих уровней власти, позволит определить совокупную бюджетную обеспеченность субъектов РФ и муниципальных образований и ее дифференциацию на территории всей страны. Значение же субвенций в их традиционном понимании, получивших в ст. 129 название «иных», имеет прямое отношение к бюджетному регулированию и бюджетной обеспеченности.

Следует отметить, что дотация, субвенция и субсидия как формы надделения финансовыми ресурсами бюджетов несовершенны. Эти источники бюджетов лишены стимулирующих свойств, они создают, по мнению многих авторов, у администраций-получателей иждивенческое настроение. Такая практика передачи средств не всегда способствует развитию хозяйственной инициативы администраций, снижает их воздействие на экономические процессы на территории и уменьшает на этой основе возможности увеличения доходной части их бюджетов, ослабляет финансовый контроль.

Тем не менее, отмечая все негативные стороны дотаций, субвенций и субсидий, полностью исключить их из инструментов надления территориальных бюджетов необходимыми средствами нельзя. При формальном подходе к решению проблемы ликвидации дотации и передачи в больших размерах отчислений от неустойчивых источников доходов положение бюджетов может быть ухудшено. Это приведет к постоянным кассовым разрывам и необходимости многократного обращения за ссудами из вышестоящих бюджетов. В целом это осложнит финансирование плановых мероприятий.

Поэтому не везде и не всегда следует стремиться к замене дотаций, субвенций и субсидий другими средствами. Они необходимы в тех населенных пунктах, где, во-первых, в силу сложившихся условий экономический потенциал не может быть расширен до таких размеров, чтобы обеспечить формирование необходимых доходов, во-вторых, имеются обоснованные и масштабные проекты, решение которых не под силу местным органам власти.

Выбор пропорции между объемом средств, передаваемых местным бюджетам в форме отчислений от налогов, дотаций и субсидий, должен заключаться в выборе соотношения приоритетов: стимулирования муниципальных органов власти к развитию налоговой базы и равномерностью распределения финансовых ресурсов.

Самым серьезным недостатком действующего механизма бюджетного регулирования является то, что он состоит из разрозненных и не всегда регламентируемых законодательными нормами форм перераспределения бюджетных средств. Поэтому сфера действия каждой из вышеназванных форм, их сочетание, конкретные размеры перераспределяемых с их помощью финансовых ресурсов каждый раз определяются по-разному, индивидуально. Соответственно, влияние этих методов разнонаправлено, а зачастую и просто взаимоисключаю-

ще, что, как правило, приводит к субъективизму при принятии финансовых решений. Такая практика сложилась не только между субъектами РФ и муниципальными образованиями, но и между Российской Федерацией и ее субъектами. Наибольшую критику вызывает распределение Фонда регионального развития, призванного выравнивать обеспеченность территорий объектами инфраструктуры, но направляющего ныне 2/3 средств всего двум субъектам РФ, и в связи с этим усугубляющим проблему территориального выравнивания.<sup>3</sup>

Единые подходы к организации всех видов финансовой помощи, заложенные в новой редакции Бюджетного кодекса РФ, призваны в максимальной степени реализовать потенциал их совокупного целенаправленного воздействия на экономику региона. Это позволит изменить методологию бюджетного выравнивания, понимаемого как совокупность выделяемых нижестоящим бюджетам средств в расчете на душу населения, с целью достижения определенных стандартов государственных услуг на всей территории страны.

Механизмы бюджетного выравнивания в отрыве от бюджетного стимулирования, естественно, не могут быть использованы в качестве инструмента активной региональной политики экономического роста. Без учета анализа и прогноза состояния бюджетов территорий они неизбежно будут работать в отрыве от общих региональных интересов. Соответственно, совершенствование механизмов бюджетного выравнивания посредством оказания финансовой помощи территориям необходимо проводить в целях повышения заинтересованности органов власти на местах в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в их экономике. Вышестоящие органы власти могут и должны заниматься выравниванием финансового положения территорий на основании их налогового потенциала, но, в конечном итоге, ответственность за балансирование бюджетов органов местного самоуправления, за обеспечение нормального уровня потребления государственных услуг ложится на местные органы власти. И для них проблема самодостаточности экономического потенциала местного самоуправления становится главной.

Логика реализации идеи о выравнивании возможностей территорий к саморазвитию в процессе бюджетного регулирования должна строиться не на нынешних, а на принципиально иных схемах распределения доходов, расходования бюджетных средств и оказания финансовой помощи, базирующихся, прежде всего, на программно-целевом бюджетном финансировании, которые успешно используются во многих странах. А это, по мнению Подпориной И.В., означает, не простое деление бюджетных средств (в том числе и налоговых доходов), а деление их в интересах территорий и конечных бюджетополучателей на договорной основе с органами местного самоуправления, где взаимно увязывается и ответственность бюджетополучателей, и интересы территорий, и возможности увеличения их налогового потенциала [112, с. 19].

---

<sup>3</sup> См.: Бирюков А.Г. О методологии распределения средств Фонда регионального развития. // Финансы, 2004. - № 5, С.11-15.

В зарубежной практике существуют два концептуальных подхода к проблеме бюджетного выравнивания, основанных на исследованиях Рассела Метьюза [51, с. 78].

При первом подходе задача определяется как выравнивание условий производства социальных благ на отдельных территориях. Он применяется в тех случаях, когда особое значение придается цели реализации единых стандартов социальных услуг на всей территории страны. Этот подход позволяет донору контролировать бюджет реципиентов, влиять на структуру и объем их бюджетных расходов. Подход реализуется через систему целевых грантов.

Во втором подходе выравниваются условия бюджетной деятельности территориальных властей, что следует понимать, во-первых, как выравнивание бюджетного потенциала, которое включает развитие условий по формированию бюджетных доходов или выравнивание доходной функции; во-вторых, выравнивание различий в затратах на производство социальных благ или выравнивание расходной функции. Этот подход служит инструментом децентрализованного управления. В нем делается упор на самостоятельность и бюджетную ответственность реципиентов перед жителями их территорий. Требуемый (минимальный, стандартный) уровень социальных услуг на всей территории страны достигается путем повышения бюджетных потенциалов нуждающихся в поддержке территорий. Этот подход осуществляется с помощью общих или универсальных трансфертов.

Уровень выравнивания определяется целями национальной политики. Выравнивающим стандартом может быть признан фактический средний, или медианный, уровень по всем территориям или по группе территорий, имеющей наибольший бюджетный потенциал. По расходам в качестве стандартов используются не только усредненные фактические показатели, но и установленные социальные нормы и нормативы.

Теорией бюджетного выравнивания не отдается предпочтения ни одной из сторон процесса выравнивания - выравниванию по доходам или расходам. С теоретических позиций они равны, поскольку нивелированию подлежат те различия, которые находятся вне сфер контроля территориальных властей. На практике для территории с бюджетным потенциалом ниже определенного уровня не имеет значения, с чем связана его финансовая слабость - с более плохими условиями формирования доходов или более высокими бюджетными издержками. Как показывает опыт многих стран, региональные различия в бюджетных затратах могут быть даже более контрастными, чем различия в условиях формирования доходов региональных бюджетов.

Хотя оба подхода к бюджетному выравниванию позволяют сочетать две стороны процесса выравнивания, на практике первый подход обычно используется только для выравнивания потребностей в финансировании расходов, а второй - часто только в целях выравнивания условий образования доходов. Лишь в немногих странах практикуется комплексное горизонтальное выравнивание. В соответствии с двумя подходами к бюджетному выравниванию существуют различные модели регулирования межбюджетных отношений.

## **1.4 Модели организации и регулирования межбюджетных отношений в зарубежных странах**

Отношения между органами власти разного уровня в бюджетной сфере существуют в любом государстве вследствие наличия административно-территориального деления. Однако, складываться они могут на основе разных принципов в зависимости от типа государственного устройства. Пожалуй, во всем мире не найдется страны, в которой не возникали бы проблемы в установлении межбюджетных взаимоотношений между центром и территориями, а также внутри самих территорий. Межбюджетные отношения характеризуют различные аспекты финансовой децентрализации и финансовой самостоятельности территориальных образований.

Характеристика целей организации межбюджетных отношений, данная Беляевым Ю. А., отражает все черты как унитарных, так и федеративных бюджетных систем, ориентированных на достижение экономической эффективности, социальной справедливости, политической стабильности, господства закона, укрепления единства государства [49, с. 50].

Чем больше государство, чем разнообразнее условия его существования, тем актуальнее задача сбалансирования бюджетных интересов центра и территорий. И в России, и за рубежом большое значение имеют вопросы распределения компетенции между органами управления различных уровней, причем, особое внимание уделяется местным органам самоуправления, формированию надежной и стабильной доходной базы местных бюджетов, выравниванию доходов муниципальных образований, а также условиям и механизмам предоставления финансовой помощи.

Интерес России к мировому опыту решения названных проблем является актуальным, поскольку страна учитывает в своем развитии зарубежные модели функционирования и развития межбюджетных отношений. Изучение методов и механизмов, которые разные страны используют для решения аналогичных проблем, позволит выделить то общее, что характерно для современного этапа развития всего человеческого общества. Исходя из этого, можно выработать для России стратегию формирования и развития системы местного самоуправления, ее взаимодействия с вышестоящими органами управления, учитывающую, с одной стороны, российскую специфику, а с другой, - тенденции, свойственные всему мировому сообществу.

Мировой опыт демонстрирует отсутствие идеальной для всех стран модели межбюджетных отношений в силу огромного влияния политики и исторических традиций на бюджетно-налоговое устройство разных стран. Фискальная, или налоговая, составляющая межбюджетных отношений зависит от типа налоговой системы страны и порядка распределения налогов по уровням бюджетной системы. Исходя из этих особенностей была произведена классификация моделей межбюджетных отношений, представленная на рисунке 2.



Рисунок 2 - Классификация моделей межбюджетных отношений

Экономическая модель есть упрощенное формальное описание различных экономических явлений и существенных факторов, их определяющих. Причем, любое экономическое исследование всегда предполагает объединение теории (экономической модели) и практики, оперирующей статистическими данными. Формализация основных особенностей функционирования экономических объектов позволяет оценить возможные последствия воздействия на них и использовать такие оценки в управлении [83, с. 12].

Модель межбюджетных отношений можно определить как совокупность взаимосвязей между субъектами бюджетных правоотношений по поводу формирования бюджетных средств, необходимых каждому уровню власти для реализации возложенных на нее полномочий.

Модели межбюджетных отношений значительно отличаются друг от друга. Их отличие связано со спецификой построения бюджетной системы каждой страны и формами прохождения средств между ее уровнями. Так, в одних странах средства могут передаваться из федерального бюджета в местные через субнациональные бюджеты. В этом случае субфедеральные бюджеты не играют никакой существенной роли в распределении средств, являясь лишь посредником, передавая средства из рук в руки. Примером такого распределения средств по уровням бюджетной системы являются США. В других странах федеральный бюджет имеет право перечислить средства только в субфедеральные бюджеты, которые впоследствии будут распределять их в соответствующие местные бюджеты.

Необходимо отметить, что в экономической литературе существует огромное множество взглядов, причем, иногда противоречащих друг другу, на организацию межбюджетных отношений в различных странах. Однако, большинство авторов, изучая модели организации межбюджетных отношений, сводят их к модели бюджетного федерализма, понимая под последним систему налогово-бюджетных взаимоотношений вышестоящих и нижестоящих органов власти на всех стадиях бюджетного процесса. Таким образом, большинство авторов сходятся на том (и с этим нельзя не согласиться), что любая модель бюджетного федерализма основывается на следующих составляющих:

- на четком разграничении бюджетной ответственности и полномочий в сфере расходов между различными уровнями власти;
- наделении каждого уровня власти доходными источниками, достаточными для реализации этих полномочий;
- применении механизма трансфертов с целью сглаживания вертикальных и горизонтальных дисбалансов нижестоящих бюджетов с тем, чтобы обеспечить на всей территории страны определенный стандарт государственных услуг [56, с. 32; 51, с.70; 59, с. 139].

Интересным представляется подход к изучению моделей организации межбюджетных отношений сквозь призму таких понятий, как «централизация» и «децентрализация» органов власти.

Под централизацией понимается сосредоточение большей части государственных функций и управления в ведении федерального центра. В результате основные решения принимаются вышестоящими органами, а нижестоящим

следует действовать согласно полученным предписаниям. Понятие «централизация» неразрывно связано с процессом децентрализации как специфической формой проявления единого государства.

В едином государстве власть сосредоточена в руках центра. В нем нет никаких региональных образований с политической самостоятельностью. От централизованного государства отличаются единые децентрализованные государства, чья территория разделена на составные части, обладающие определенной автономией или компетенцией в области принятия решений [68, с. 42].

Существуют следующие модели организации межбюджетных отношений исходя из взаимодействия органов власти разных уровней:

- модель кооперативного федерализма;
- модель идеального федерализма (или дуалистического федерализма);
- модель внутригосударственного федерализма (или связывающая модель);
- модель межгосударственного федерализма (или разделяющая модель).

Кооперативный федерализм подразумевает сотрудничество центра и субъектов в рамках федеративного устройства. Сотрудничество между федерацией и субъектами, а также непосредственно между субъектами - один из признаков федеративного государства. Отличительной чертой кооперативного федерализма является выделение момента взаимодействия, сотрудничества федерального центра и властей регионов, изучение практики их совместного и скоординированного участия в осуществлении крупных социально-экономических программ.

Идея «многообразия в единстве» означает не только конкуренцию между уровнями власти, но и свидетельствует о наличии основы для проведения совместной политики. Так, например, в Германии федерация и земли, а также земли кооперируются между собой для исполнения государственных задач.

Однако одним из отрицательных моментов кооперативного федерализма является непрозрачность решений, принимаемых центральными органами власти, сильное ограничение федерацией финансовой самостоятельности нижестоящих уровней.

Модели идеального (дуалистического) федерализма не существует в действительности. Дуализм применительно к федерализму означает наличие двух независимых и равноправных уровней власти. Особенность этой модели заключается в четком разделении властных полномочий между двумя независимыми и равноправными уровнями власти — федерацией и ее субъектами. В данной ситуации необходимость в сотрудничестве отпадает, так как каждый уровень власти несет ответственность за издание и исполнение определенных законов. Другой особенностью модели идеального федерализма является разделение финансовых полномочий между уровнями власти. Уровни власти имеют собственные источники доходов, в том числе налоговые, покрывающие все их расходы. Ни один из субъектов не зависит от финансовой поддержки федерации или другого субъекта. Модель дуалистического федерализма, являясь идеальной моделью, служит отправной точкой в дискуссиях о федерализме, в том числе дискуссий о реформе федеративной системы. Сравнение реально

складывающейся на практике системы с идеальной моделью выступает основанием для проведения реформ. Такой метод принятия решений весьма эффективен.

Ни одна из существующих в мире федеративных систем не соответствует полностью модели дуалистического федерализма. Тем не менее, немецкие специалисты считают, что наиболее близкой к ней является описанная в Основном Законе (Конституции) ФРГ федеративная система страны.

Любая федеративная система предполагает минимальную степень кооперации федерального центра и региональных властей. В случае их сотрудничества федеративная система функционирует успешно. В традициях немецкого федерализма, еще со времен Северогерманского союза 1867 г., заложено сотрудничество центра и субъектов федерации и, таким образом, найдены точки их соприкосновения.

Модель внутригосударственного федерализма или связывающая модель характеризуется распределением компетенции между уровнями власти по их типу, а не по государственным задачам или политическим сферам. Таким образом, все законодательство находится в исключительной компетенции центра, а исполнение этих законов в исключительной компетенции субъектов федерации

Особенностью межгосударственного федерализма или разделяющей модели является разделение полномочий между уровнями власти по государственным задачам и областям политики, а не по типу компетенции. В этом случае каждый уровень власти обладает определенной законодательной и исполнительной компетенцией.

Наличие и комбинация элементов, присущих связывающей и разделяющей моделям федерализма, формируют структуру каждой конкретной федеративной системы и учитываются при обсуждении реформ.

Необходимо отметить, что ни одна федеративная система не остается неизменной на протяжении длительного периода времени - баланс власти попеременно смещается то в сторону центра, то в сторону субъектов федерации. Федерализм представляет собой динамичную систему, приспособляющуюся к постоянно меняющимся общественно-политическим условиям.

Использование данных типов моделей организации межбюджетных отношений характерно для многих стран, но особенно ярко этот процесс проявился в Германии, которая в своем развитии апробировала все эти модели. Следовательно, немецкий федерализм несет в себе черты различных теоретических моделей, каждая из которых доминировала на определенном историческом этапе.

Типы моделей бюджетного федерализма изучены недостаточно. Интересной для анализа представляется произведенная английскими специалистами Г. Хьюзом и С. Смитом группировка стран ОЭСР в соответствии со следующими признаками – схожесть подходов к регулированию межбюджетных отношений, особенность исповедуемой философии бюджетного федерализма, соотношение ролей центральных и субнациональных властей [56, с. 33]. В результате 19 стран ОЭСР были разбиты на четыре группы:

- в первую группу вошли страны, характеризующиеся значительной самостоятельностью региональных и местных органов власти, опирающейся на широкие налоговые полномочия (это федеративные государства – Австралия, Канада и США - и унитарные – Великобритания и Япония);

- вторая группа стран характеризуется высокой долей участия субнациональных властей в финансировании социальных расходов (это страны Северной Европы – Дания, Швеция, Норвегия, Финляндия);

- третью группу составили страны Западной Европы (Австрия, Германия, Швейцария), характеризующиеся высокой степенью автономности бюджетов разных уровней в сочетании с развитой системой их сотрудничества;

- и, наконец, в четвертую группу вошли страны, отличающиеся довольно большой финансовой зависимостью субфедеральных органов власти от федерального бюджета. К ним относятся южные и западные европейские страны – Бельгия, Франция, Греция, Италия, Нидерланды, Португалия и Испания.

Богачева О. предлагает разделить модели организации межбюджетных отношений в зарубежных странах на два типа: децентрализованные и кооперативные [56, с. 33].

Децентрализованные модели характеризуются следующими основными чертами:

1) в разграничении расходных полномочий между различными уровнями власти ведущая роль отводится центральному правительству. Так, из трех главных функций государственных органов власти и управления – макроэкономической стабилизации, перераспределения национального дохода и производства государственных товаров и услуг – первые две относятся к сфере деятельности центрального правительства, а третья делится между тремя уровнями власти;

2) наделение разных уровней власти полномочиями в сфере налогообложения происходит в соответствии с указанным распределением функций. Налоговые доходы центрального правительства формируются из первостепенных доходов, таких как подоходный налог с физических лиц и юридических лиц, акцизы и таможенные пошлины, т.е. с таких доходов, которые имеют ярко выраженную фискальную направленность. В то же время доходы субфедеральных бюджетов пополняются, так называемыми, второстепенными источниками - налогами на товары и услуги, имущество и земельные участки;

3) высокая степень финансовой независимости и самостоятельности региональных властей. Самостоятельность субфедеральных бюджетов определяется наличием у них прав совместного (федерально-регионального) использования налоговых баз, а также возможностью вводить любые налоги, не нарушающие межрегиональную и внешнюю торговлю государства. Проблема преодоления горизонтального дисбаланса решается путем предоставления целевых грантов.

Ярким примером децентрализованной модели служит американский вариант бюджетного федерализма. К этому типу также можно отнести организацию межбюджетных отношений в Канаде.

Кооперативная модель обладает следующими особенностями:

1) более широкое участие региональных властей в перераспределении национального дохода и макроэкономической стабилизации, что приводит к более тесному сотрудничеству в сфере межбюджетных отношений центрального и регионального уровней власти;

2) увеличение доли региональных властей в системе распределения налоговых доходов, в том числе и национальных;

3) высокая степень централизации управления региональными государственными финансами со стороны центрального правительства и ограничение самостоятельности региональных властей.

Кооперативная модель бюджетного федерализма получила более широкое распространение. В организации межбюджетных отношений ее используют многие европейские государства и, прежде всего, скандинавские страны, а также Германия и Швейцария. Сюда же можно отнести и Российскую Федерацию.

Итак, первый тип модели (децентрализованной) характеризуется наличием двух относительно независимых уровней государственной власти – федерального и субфедерального. В основу этой модели положены особенности налоговой системы, характеризующейся наличием параллельных и независимых друг от друга систем сбора налогов, одновременное использование как национальным, так и субнациональными правительствами одной налоговой базы, конституционное разграничение предметов ведения и налоговых полномочий.

В кооперативной же модели бюджетного федерализма делается ставка на совместное использование федерально-региональных налогов. К положительным характеристикам данной модели можно отнести экономичность централизованного сбора доходов, активную практику бюджетного выравнивания, характеризующуюся широкими возможностями централизации части средств для целей горизонтального выравнивания. Однако, недостатком модели является излишняя централизация налоговых функций, ведущая к ограничению финансовой самостоятельности субфедеральных и местных органов власти.

Европейские страны, использующие кооперативную модель бюджетного федерализма, нивелируют ее недостатки путем четкого распределения бюджетных полномочий между всеми уровнями власти, предоставлением существенной финансовой самостоятельности территориям путем определения доли в совместных налогах, использованием эффективных механизмов регулирования вертикальных и горизонтальных дисбалансов бюджетов.

Важную роль в данной модели играют трансферты, к которым относят разные формы межбюджетного регулирования. Объем трансфертов в бюджетах регионов федеративных государств составлял от 4 % ВВП в Австрии, 4,3 % в Германии, 5,1 % в Швейцарии, 5,6 % в США, до 8 % ВВП в Канаде и Австралии. Их доля в совокупных поступлениях территориальных бюджетов в странах ОЭСР довольно высока и составляла в начале 90-х гг. около 40 %, в том числе в англосаксонских странах – 36 %, в скандинавских – 34 %, в федеративных европейских странах – 24 %, в других западноевропейских странах (Греция, Бельгия, Франция, Италия, Испания, Португалия, Нидерланды) – 63, 2 % [116, с. 61].

Зайдель Б. и Веспер Д. при изучении организации межбюджетных отношений в зарубежных странах исходят из возможности оптимального сочетания

преимуществ и недостатков централизации власти. При федеративной системе предметы ведения, компетенция и денежные средства должны быть разграничены между центральным правительством, отдельными штатами (землями) и муниципалитетами таким образом, чтобы центр мог эффективно исполнять свои обязанности перед страной в целом, а нижестоящие уровни власти могли параллельно решать собственные задачи. При этом следует учитывать, что органы местного самоуправления играют решающую роль в достижении социального благополучия населения.

Существуют две противоположные нормативные модели организации внутренних бюджетно-налоговых взаимоотношений. Первая из них мотивируется преимущественно распределительными целями. Соответственно, в ней используется распределение доходов в качестве инструмента регулирования «неравных» условий жизни. Такой подход существует в Германии, где значительно ограничена свобода действий нижестоящих уровней власти в области создания доходов и определении направлений расходов. Причем, эту модель, в соответствии с классификацией Богачевой О.В., можно отнести к кооперативному типу.

Вторая модель не фокусируется на соображениях распределения. Единообразных условий не следует добиваться путем корректировки результатов деятельности рыночных сил. Целесообразнее каждому региону и муниципальным образованиям дать возможность конкурировать исходя из собственных значительных преимуществ. Такой подход руководствуется идеей «конкурирующего», а не «сотрудничающего» федерализма. Принципы, обеспечивающие получение субсидий и льгот, служат в качестве интеллектуального обоснования для такого подхода. Если регионы и муниципалитеты меньше зависят от внешних фондов, то у них должна быть большая заинтересованность в рачительном использовании собственных ресурсов, усовершенствовании собственной налоговой базы, поскольку любой бюджетный избыток не будет изыматься путем соответствующего сокращения трансфертов, которые они получают через распределение доходов. Такой подход принят в США, где отдельные штаты могут проводить собственную налоговую политику [82, с. 16].

По своей сути, такой подход к рассмотрению организации межбюджетных отношений аналогичен подходу Богачевой О., где зарубежные страны разбиваются на две модели – децентрализованную и кооперативную.

Большинство авторов, анализируя межбюджетные отношения за рубежом, рассматривают их через призму бюджетного выравнивания, выделяя четыре основные модели: германская модель; американская модель; канадская модель; и редко рассматриваемая в экономических исследованиях, но имеющая право на существование, модель межбюджетных отношений, сложившаяся в унитарных государствах.

Германская модель ориентируется на выравнивание налогового потенциала федеральных земель, как основного фактора сглаживания горизонтальных бюджетно-налоговых диспропорций. Данная модель финансового выравнивания реализуется посредством следующих инструментов: перераспределения поступлений НДС и предоставления, как правило, только целевых

трансфертов. Межбюджетные отношения базируются на “общих” налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями, при этом осуществляется их частичное перераспределение так, чтобы сократить разрыв между “богатыми” и “бедными” землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, но зато есть многочисленные и весьма крупные федеральные и совместные программы регионального развития [77, с. 24]. Уникальность немецкой модели заключается в эффективности применения данных инструментов.

Для американской модели бюджетного выравнивания характерна высокая децентрализация бюджетной системы, основанная на четком разграничении бюджетно-налоговых полномочий между уровнями власти, включая разграничение налоговых источников. Субъекты межбюджетных отношений обладают широкой финансовой самостоятельностью, дающей им право устанавливать так называемые «свои» налоги. Такая модель организации межбюджетных отношений в литературе часто описывается как «один налог – один бюджет». В результате возрастает ответственность каждого уровня власти, и особенно местного, за обеспечение населения необходимым набором государственных услуг.

Широко распространенной является канадская модель организации межбюджетных отношений (реализуется в Канаде, Швейцарии, Австрии), использующая одновременно элементы германской и американской моделей. Она основывается на использовании нецелевых выравнивающих трансфертов, а также целевых грантов. Выравнивающие трансферты обеспечивают каждому субъекту средний уровень бюджетного дохода при условии применения средних ставок по каждому из доходных источников, участвующих в финансовом выравнивании, что должно гарантировать стандартный уровень расходов во всех субъектах. В качестве основного критерия для предоставления выравнивающих трансфертов принимается показатель численности населения.

Четвертая модель организации межбюджетных отношений характерна для унитарных государств. Примером являются Япония, Швеция, Дания и другие страны, активно применяющие схемы финансового выравнивания в отношениях между центром и муниципалитетами. Выравнивающие трансферты в этой модели определяются как разница между базисными финансовыми потребностями и базисными финансовыми доходами, причем, они не связаны с фактическим исполнением территориальных бюджетов. Так, в Японии, в основе расчета выравнивающих трансфертов лежит расчет бюджета стандартной территории. Выделяют основные категории деятельности местных органов власти. Для каждой категории расходов определяются удельные издержки. На основании устанавливаемых удельных издержек определяются финансовые потребности стандартной территории. Затем финансовые потребности стандартной территории корректируются на специальные коэффициенты модификации [77, с. 24].

Рассмотренные подходы организации межбюджетных отношений дублируют друг друга. Авторы, занимающиеся изучением данного вопроса, используют свои собственные характеристики, по сути обозначающие одно и то же.

Несмотря на имеющееся в мире большое многообразие моделей межбюджетных отношений, идеальной модели не существует. Каждая страна выбирает в различных моделях именно те элементы, которые в конкретных специфических условиях могут дать наибольший эффект. И при этом следует исходить, прежде всего, из существующей в этой стране политической и экономической ситуации, общего уровня развития в ней народного хозяйства.

Основная задача организации межбюджетных отношений – в конкретных экономических и политических условиях выбрать наиболее эффективную модель взаимодействия уровней власти. Для этого, как уже отмечалось, необходимо четко распределить расходные полномочия между уровнями власти, закрепить соответствующие им источники финансирования, сформировать систему оказания финансовой помощи беднейшим территориям.

Целью организации межбюджетных отношений является обеспечение государственных гарантий на определенном минимально допустимом уровне на всей территории всем гражданам независимо от места их проживания в получении государственных социальных услуг. Происходит желаемое выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е. конечным потребителям предоставляется относительно равный доступ к бюджетным услугам. Для достижения этой цели используются различные методы, исходя из которых страны отличаются друг от друга по типу организации и регулирования межбюджетных отношений.

Таким образом, критерием эффективности каждой конкретной модели могут выступать только качество и объем бюджетных услуг, предоставляемых населению. Разные страны решают задачу выбора модели бюджетных отношений по-своему. Необходимо отметить, что эффективность системы межбюджетных отношений определяется не степенью централизации или децентрализации бюджетной системы, не наличием или отсутствием регулирующих налогов, не долями доходов и расходов федерального правительства, не объемом и способами передачи финансовой помощи, а четко установленной и сбалансированной системой всех этих факторов, строго соответствующей особенностям данного государства.

Сравнительный анализ сочетания названных факторов организации и регулирования межбюджетных отношений на примере США, Канады, Великобритании, Германии, Франции и Российской Федерации приведен в приложении А. Выбор именно этих стран не является случайным. Во-первых, рассмотрена система межбюджетных отношений как в федеративных, так и в унитарных государствах. Во-вторых, исходя из разделения компетенции между центральным и местным уровнями власти, представленные страны можно разбить на 2 группы: страны англосаксонской и континентальной правовой системы.

Специфическая черта стран англосаксонской правовой системы (США, Канада, Великобритания, Индия) заключается в том, что контроль за деятельностью местных органов власти осуществляется через центральные министерства, а также органы правосудия, т.е. на местах нет полномочных представителей правительства, которые бы контролировали деятельность местных органов власти [155]. Муниципалитеты являются автономными образованиями, осуществляющими власть, возложенную на них центральным правительством.

Континентальная (или французская) модель государственного управления характеризуется высокой степенью централизации власти. Это отражается в системе административного контроля центральной власти над местными органами, а также в строгой иерархической подчиненности местных властей, при всей их автономности, центральным органам власти. Таким образом, в основе континентальной правовой системы лежит сочетание прямого управления на местах и местного самоуправления.

Итак, все современные государства мира имеют либо унитарное устройство, причем, таких стран подавляющее большинство (Великобритания, Франция, Италия, Испания, Чехия, Венгрия, Польша, Румыния, Болгария, Сингапур, Монако, Япония, Корея, Норвегия, Швеция, Португалия и др.), либо федеративное устройство (США, Канада, Индия, Германия, Австралия, Австрия, Мексика, Россия и др.). Бюджетное устройство стран определяется государственным устройством. В унитарных государствах бюджетная система состоит из двух уровней: государственный бюджет и местные бюджеты. В унитарных государствах наиболее ярко выражен принцип единообразия, единства. Здесь едины Конституция, система органов государственной власти, система права, судебная система, на территориях унитарных государств принято единое гражданство, используются одни и те же правительственные программы, проводится одна и та же политика, предприятия и граждане имеют одинаковую возможность получения услуг.

В федеративных государствах, число которых относительно невелико, наблюдается баланс территориально-политической децентрализации и государственного единства. Федеративное устройство обеспечивает не только децентрализованное принятие решений, но и распределение полномочий, разделение власти, т.е. субъекты федерации могут в пределах распределенной компетенции принимать собственные законы, иметь свою правовую и судебную систему, предоставлять свое гражданство. При этом главной проблемой становятся вопросы распределения компетенции между различными уровнями власти. Федерация может возникнуть либо путем добровольного объединения нескольких государств в одно (примером такого объединения являются США, Германия, Швейцария, где федерации создавались снизу - т.е. штатами, землями, кантонами – причем, органы союзного государства получали столько полномочий, сколько отмерили им участники договора об объединении), либо в результате децентрализации изначально централизованного государства (Россия). Способ создания федерации в дальнейшем оказывает значительное влияние на ее развитие, на взаимоотношение федерации и членов федерации, на решение вопросов социально-экономического развития территорий.

Ни унитарные, ни федеративные государства не имеют каких-либо преимуществ друг перед другом в вопросе разграничения компетенции между уровнями власти. Нельзя также утверждать, что унитарное или федеративное устройство обеспечивают лучшее или худшее государственное регулирование развития своих территорий. Государственное устройство не формирует ни качество, ни успешность этого регулирования, но оно самым прямым образом

формирует модель этого регулирования, его схему, механизмы и процедуры [105, с. 70].

Теперь обратимся к критерию разграничения предметов ведения и полномочий. Разделение властей по функциональной специализации органов власти предполагает разделение (разграничение) между уровнями и органами власти предметов ведения и соответствующих им полномочий. Причем, разграничение полномочий между органами власти разных уровней по осуществлению бюджетных расходов является базовым элементом межбюджетных отношений, т.к. при отсутствии четкого распределения прав и обязанностей между уровнями власти невозможно сформулировать ясное и логическое распределение доходов и расходов между тремя уровнями бюджетов, обеспечить рациональность межбюджетных отношений. Кроме того, нельзя смешивать такие понятия, как «предметы ведения» и «полномочия». К предметам ведения относят круг вопросов, конкретное направление деятельности или управления, а под полномочиями понимают права и обязанности и, одновременно, ответственность за конкретный вид деятельности. В свою очередь, предметы ведения и полномочия образуют компетенцию того или иного уровня власти. Такая трактовка соотношения предметов ведения, компетенции и полномочий органов власти была дана Федеральным законом № 119-ФЗ от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ».

Мировая практика сталкивается с проблемой разграничения полномочий в течение тысячелетий, с момента децентрализации власти, ее территориального и функционального разделения. Существует несколько относительно типичных моделей разграничения предметов ведения и полномочий:

1) установление перечня исключительных полномочий, закрепленных за федерацией, все остальные полномочия достаются штатам, землям. Эта модель провозглашена конституциями таких стран, как США, Франция, Швеция, Австралия, Мексика, Югославия;

2) установление двух исчерпывающих групп полномочий - исключительно федеральных и исключительно субфедеральных. Данная модель используется в Эфиопии и Аргентине;

3) применение трех исчерпывающих перечней полномочий: федерации, субъектов федерации и совместных полномочий. Ярким примером использования данной модели разграничения предметов ведения и полномочий является Индия (за федерацией закреплено 97 пунктов, за штатами – 66, в совместном ведении предусмотрено 47 пунктов). Примером также может служить и Канада;

4) установление исчерпывающего перечня полномочий федерации и совместных полномочий федерации и ее субъектов. Причем, закрепление собственных полномочий субъектов федерации исходит из «остаточного принципа». Эта модель характерна для России, Германии, Австрии, Швейцарии, Бразилии и др. стран [42, с. 15].

Эффективная модель организации межбюджетных отношений должна основываться как на четком разграничении расходных, так и доходных полномочий, наделении всех уровней власти достаточными источниками доходов для реализации возложенных на них функций. Целью разграничения налогов между уровнями бюджетной системы является создание исходных условий для сбалансированности бюджета каждого уровня исходя из имеющегося на данной территории налогового потенциала. При этом должны соблюдаться минимальные государственные социальные стандарты, которые гарантируются гражданам страны [90, с. 49]. Необходимо стремиться к оптимальному разграничению налогов на постоянной основе между уровнями бюджетной системы. Рассмотрим формирование доходов каждого уровня бюджетной системы в выбранных нами для анализа зарубежных странах.

Целью разграничения доходов (налогов, в первую очередь) является создание исходных условий для сбалансированности бюджетов на каждом уровне исходя из имеющегося на данной территории налогового потенциала. При этом должны учитываться задачи и функции, возлагаемые на соответствующие органы власти, а также соблюдение минимальных государственных социальных стандартов, которые гарантируются гражданам в качестве конституционных прав на всей территории страны.

Разумеется, следует стремиться к оптимальному разграничению доходов на постоянной основе между уровнями бюджетной системы, которое бы отвечало принципу сочетания интересов. Но такая схема не всегда укладывается в конкретные условия той или иной страны на соответствующем этапе ее развития [90, с. 49]. Кроме того, в разных странах на первый план при разграничении доходных источников выходят разные принципы и оказывают первостепенное влияние разные факторы.

Мировая практика выделяет следующие основные подходы к разграничению налогов между уровнями бюджетной системы:

а) четкое разграничение конкретных видов налогов по уровням управления (федеральные, региональные, местные) и закрепление их за соответствующими уровнями бюджетной системы (соблюдение принципа «один налог – один бюджет»);

б) разделение ставок путем закрепления за каждым уровнем управления конкретной доли налога в пределах единой ставки обложения (квотирование);

в) установление местных надбавок к федеральным и региональным налогам.

Так, в США нет долевого налога. Местные налоги в США играют самостоятельную роль и, в отличие от России, Германии, ряда других стран, служат основой доходной части местных бюджетов. Муниципалитеты (как и штаты) обычно могут вводить и свои налоги, поэтому размеры налогов и уровни облагаемых налогами доходов значительно отличаются друг от друга в разных штатах и муниципалитетах.

В США наблюдается высокая степень фискальной автономии субнациональных органов власти как в части расходования бюджетных средств, так и в части формирования доходных источников бюджетов. Конституция США на-

делает собственными налоговыми полномочиями только федеральное и региональные правительства, органы власти муниципалитетов получают права по установлению и сбору налогов в результате их делегирования органами власти штатов. Таким образом, в США отдается предпочтение четкому разграничению налогов по уровням управления и широко применяются надбавки к федеральным и региональным налогам.

Налоги в Канаде устанавливаются на всех уровнях бюджетной системы – федеральном, провинциальном (территориальном) и местном уровне. В Канаде нет регулирующих налогов.

Все налоги Федеративной Республики Германии можно разделить на 2 группы: 1) налоги, закрепленные за определенным уровнем и поступающие туда в полном объеме, – собственные; 2) налоги, распределяемые на долевой основе между уровнями бюджетной системы, – общие налоги.

В большинстве зарубежных стран, в отличие от США, местные налоги не являются основным источником формирования местных бюджетов. Основным источником формирования местных бюджетов большинства европейских стран являются отчисления в самых различных формах. Можно выделить две основные категории отчислений: первая – целевые и блочные субсидии, вторая – долевые налоги [78, с. 8].

Долевые налоги широко применяются в тех странах, где местные органы власти практически лишены возможности влиять на уровень ставок налогов. В Германии существуют три основных типа долевых налогов: подоходный налог, налог с корпораций и НДС. Указанные налоги приносят стране около 75 % всех налоговых поступлений.

В большинстве субъектов РФ формирование доходной базы местных бюджетов базируется на отчислениях от регулирующих доходов. Более 90 % доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации образуются путем отчисления от федеральных закрепленных и регулирующих налогов, собственные налоги составляют соответственно 13 и 6 % общих доходов региональных и местных бюджетов. Последние получают по каналам бюджетного регулирования около 80 % своих суммарных доходов [121, с. 15].

На формирование доходной базы местного самоуправления оказывает огромное влияние бюджетное регулирование. В целях его совершенствования важно рассмотреть инструменты бюджетного регулирования, используемые зарубежными странами. Прямое заимствование зарубежного опыта здесь практически невозможно из-за множества индивидуальных особенностей стран. Однако, существуют некоторые общие принципы и конкретные механизмы выравнивания территориального развития, которые можно адаптировать и эффективно использовать в разных странах.

К инструментам бюджетного регулирования местных бюджетов в РФ, как уже было отмечено, относят нормативные отчисления от регулирующих доходов; оказание финансовой помощи в виде дотаций, субвенций, субсидий, в том числе дотаций, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

В зарубежных странах используется несколько иная терминология и классификация инструментов регулирования доходов бюджетов, но это не уменьшает необходимость изучения теории и практики межбюджетных отношений в зарубежных странах.

В США через субсидии, субвенции и дотации правительство может активно влиять на социально-экономическое развитие муниципальных образований. Межбюджетное выравнивание в США представлено сложной системой бюджетных грантов, выделяемых бюджетам различных уровней.

В США нижестоящим бюджетам представляется как целевая, так и безусловная финансовая помощь. Основным видом безусловной (нецелевой) финансовой помощи является программа межбюджетного выравнивания доходов, основанная на выделении трансфертов, рассчитанных по законодательно утвержденной формуле, учитывающей расходные потребности и фискальный потенциал. Целевая финансовая помощь предоставляется в виде грантов, идущих на финансирование широкого спектра расходных статей (здравоохранение, социальное обеспечение и др.).

В Германии, несмотря на хорошо развитую систему долевого налога, финансовая помощь общинам в виде субсидий имеет немаловажное значение, поскольку мощная система выравнивания бюджетной обеспеченности за счет «солидарных» налогов (где большое значение имеет система перераспределения НДС) используется в основном в отношении земель. Для местных правительств поступления от налогов и иных источников не достаточны, чтобы в полной мере осуществлять ряд программ. Поэтому они находятся в зависимости от субсидий, предоставляемых землями. Некоторые субсидии (как и в США) выделяются под конкретные цели, а некоторыми можно свободно распоряжаться. Подобная схема выравнивания бюджетно-налоговых ресурсов на местном уровне имеет целью сократить неравенство общин внутри каждой земли, поскольку у одних большие налоговые поступления, а у других – недостаточные для финансирования расходных обязательств общин.

Сложившаяся в ФРГ бюджетная система предполагает, что внутри каждого субъекта федерации существует собственная методика перераспределения ресурсов между бюджетами муниципальных образований. Обычно при составлении таких методик органы власти земель исходят, в первую очередь, из расходных обязательств муниципалитетов.

Основной целью перераспределительной политики в Канаде является обеспечение минимальных национальных стандартов. В Канаде финансовая помощь предоставляется нижестоящим бюджетам в виде целевых и нецелевых трансфертов. Существуют три основных направления вертикального перераспределения бюджетных средств: нецелевые трансферты для выравнивания бюджетных доходов, трансферты в рамках финансирования утвержденных программ и финансовая помощь в рамках плана финансовой поддержки.

Франция является унитарным государством и отличается высокой степенью централизации. Во Франции используются государственные субсидии и дотации в целях выравнивания доходов местных бюджетов, широко развита

система целевой финансовой помощи. При расчете размера ряда основных дотаций используются налоговый потенциал и налоговая нагрузка.

Таким образом, можно отметить, что в федеративных странах присутствует большая самостоятельность субъектов федерации в бюджетно-налоговой сфере, чем в ряде стран унитарного типа, хотя процессы децентрализации государственного управления все более их сближают.

Зарубежный опыт организации межбюджетных отношений далеко не бесспорен с точки зрения его простого заимствования. Использование тех или иных способов и форм бюджетного регулирования зависит, прежде всего, от социально-экономического положения каждой страны и от характера происходящих в ней перемен. Поэтому необходимо проанализировать организацию межбюджетных отношений в Российской Федерации, в частности, проследить практику урегулирования взаимоотношений между субъектами РФ и входящими в их состав муниципальными образованиями.

## **2 Межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации**

### **2.1 Анализ опыта регионов по организации и регулированию межбюджетных отношений**

#### **2.1.1 Модели организации межбюджетных отношений в субъектах РФ**

Образование Российской Федерации как суверенного государства не позволило одномоментно перейти к новым принципам организации межбюджетных отношений, поэтому и были заимствованы основные черты бюджетной системы РСФСР периода существования Советского Союза. Бюджетная система того времени являлась жестко централизованной, основывалась на бюджетных показателях, утвержденных вышестоящими органами власти.

С принятием в 1993 году новой Конституции происходит внедрение новой модели построения межбюджетных отношений в России, основанной на разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами. Конституцией РФ были определены и провозглашены три уровня компетенции: исключительные для Федерации и ее субъектов, а также вопросы совместного ведения.

Формирование независимого государства в России потребовало серьезной реформы бюджетного устройства и межбюджетных отношений. С начала 90-х гг. Христенко В.Б. в этом процессе выделяет три периода: 1991-1993, 1994-1998 и 1999-2001 гг. [144, с.64]. С 2001 г. начался четвертый период, связанный с реализацией Программы развития бюджетного федерализма до 2005 года.

Первый период характеризовался стихийной децентрализацией межбюджетных отношений. Их организация строилась на принципах, унаследованных от Советского Союза, основанной на жестко централизованной системе финансовых потоков. В этот период передача части расходных полномочий с федерального уровня на субфедеральный носила характер стихийной децентрализации бюджетных ресурсов, предпринятой с целью достижения большей сбалансированности федерального бюджета и для прекращения финансирования дотаций и расходов субфедерального уровня.

В период с 1994 г. по 1998 г. происходили важные изменения в системе взаимоотношений между федеральным и региональным бюджетами – обозначился переход к унифицированным бюджетным взаимоотношениям. В 1994 г. были введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, был создан Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого распределялись на основе формульного расчета, были значительно расширены налоговые полномочия региональных и местных властей. Вместе с тем действовавшая в этот период вплоть до 2001 года практика заключения договоров субъектов РФ с федеральным центром поставила ряд регионов в привилегированное положение по сравнению с остальными и в

определенной степени способствовала разрушению единого экономико-правового пространства страны.

Необходимо отметить, что сформированная в этот период система бюджетных отношений в целом соответствовала бюджетному устройству федеративных государств, однако не имела прочной законодательной базы. Отрицательным моментом явилось то, что реформа не затронула субфедерального уровня. Субъекты Федерации строили свои взаимоотношения с местными бюджетами по тем же принципам, что и в советское время. Экономический кризис усугубил негативные явления в сфере межбюджетных отношений: происходили задержки в выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, наблюдалось неденежное исполнение бюджетов различных уровней, обострилась проблема федеральных нефинансируемых мандатов. Для стабилизации межбюджетных отношений в 1998 г. была принята Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.

Период 1999-2001 гг. совпал с началом экономического оздоровления страны и характеризовался реализацией концепции реформирования межбюджетных отношений: была внедрена новая, более прозрачная методика распределения средств ФФПР, была обозначена проблема сокращения нефинансируемых мандатов, вступили в действие Бюджетный кодекс РФ и первая часть Налогового кодекса РФ, были разработаны методические рекомендации субъектам Федерации по регулированию межбюджетных отношений. Процесс реформирования межбюджетных отношений в этот период позволил достичь поставленных целей во взаимоотношениях между федерацией и ее субъектами, а также затронул региональный уровень.

Особое внимание при этом уделялось формированию различных моделей организации органов управления бюджетными средствами на региональном уровне. Все многообразие моделей организации межбюджетных отношений между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления можно свести к четырем моделям.

Первая модель характеризуется одноуровневой структурой государственной власти субъекта РФ и одноуровневой структурой муниципальных органов власти (на уровне крупных городов и районов). Муниципалитеты формируются на базе крупных городов и районов в соответствии с традиционным административно-территориальным делением. Они обладают бюджетными правами в рамках, определенных федеральным законодательством. Их финансовые взаимоотношения с органами власти субъекта РФ определяются непосредственно последними. На уровне ниже районного при этой модели обычно формируются исполнительные органы субмуниципального уровня с бюджетными средствами, организующие свою деятельность на основании сметы.

Вторая модель представляет собой двухуровневую структуру государственной власти субъекта РФ и одноуровневую структуру муниципальных органов власти, обладающих бюджетными правами. В данной модели муниципальные образования формируются на базе городов, поселков, сельских округов (сельских советов) по поселенческому принципу. В функции территориально-административных подразделений региональной власти входит содержание

объектов социальной инфраструктуры, обслуживающей все население данной территории, а также (в большинстве случаев) организация финансовых взаимоотношений с муниципалитетами, расположенными на территории, которую курирует данное территориально-административное подразделение.

Третья модель представлена двухуровневой структурой государственной власти субъекта РФ и одноуровневой структурой муниципальных органов власти, лишенных бюджетных прав (в нарушение федерального законодательства). Эта модель аналогична предыдущей, за исключением того, что муниципальные образования, сформированные по поселенческому принципу на уровне ниже районного, лишены бюджетных прав. Местные налоги устанавливаются территориальными подразделениями региональной администрации, не имеющей выборного представительного органа власти. Бюджеты муниципальных образований включены в бюджет субъекта Российской Федерации как сметы расходов.

Четвертая модель состоит из одноуровневой структуры государственной власти субъекта РФ и двухуровневой структуры муниципальных органов власти, предполагающая подчинение одних муниципалитетов другим (в нарушение федерального законодательства). К первому уровню местных органов власти относятся муниципалитеты, образованные на базе крупных городов и районов (т.е. в соответствии с традиционным административно-территориальным устройством), ко второму – муниципалитеты, находящиеся внутри муниципалитетов первого уровня и образованные по поселенческому признаку. Финансовые взаимоотношения муниципалитетов первого уровня с региональными властями строятся напрямую. Финансовые взаимоотношения муниципалитетов второго уровня с региональными властями определяются опосредованно - через муниципалитеты первого уровня. В частности, в функции муниципалитетов первого уровня входит распределение финансовой помощи между муниципалитетами второго уровня и назначение им нормативов отчислений от регулируемых налогов, полученных из регионального бюджета. Таким образом, муниципалитет первого уровня фактически исполняет полномочия субъекта РФ. В случае, если муниципалитеты второго уровня полностью покрывают территорию муниципалитета первого уровня, в функции муниципалитета первого уровня входит также содержание объектов социальной инфраструктуры, обслуживающей жителей его территории. При этом местные налоги устанавливаются, как правило, только муниципалитетами второго уровня. Если муниципалитеты второго уровня покрывают только часть территории муниципалитета первого уровня, то в функции муниципалитета первого уровня входит также осуществление функций местного самоуправления на собственной территории, не относящейся к юрисдикции входящих в него муниципалитетов второго уровня. Местные налоги в этом случае устанавливаются муниципалитетами обеих уровней.

Вышеперечисленные формы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне могут быть как взаимоисключающими, так и взаимодополняющими. Однако, все они, несмотря на позитивные моменты реформирования бюджетной системы, не отвечают основополагающим принципам бюджетного федерализма.

Реформе межбюджетных отношений в соответствии с Законом № 120-ФЗ от 20.08.2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» предстоит разрешить следующие наиболее острые из накопившихся проблем:

1) устранить нечеткость и нерациональность разграничения полномочий между региональным и местным уровнями власти, ликвидировать возложение на региональные и местные бюджеты расходов, установленных федеральными законами без ответственности за финансирование бюджетных расходов. Несмотря на то, что законодательно эта проблема урегулирована Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года, однако, практическая его реализация, наверняка, высветит вопросы неточного и/или неэффективного разграничения полномочий между органами власти;

2) обеспечить большую самостоятельность органов местного самоуправления по реализации возложенных на них задач за счет увеличения в местных бюджетах таких доходов, на которые могут влиять местные органы власти. Складывавшаяся на протяжении последнего десятилетия практика формирования доходной части местных бюджетов свидетельствует о снижении в них доли собственных доходов и увеличении отчислений от регулирующих налогов и различных видов финансовой помощи, т.е. об увеличении финансовой зависимости органов местного самоуправления от решений вышестоящих органов власти. Это само по себе является проблемой, а в совокупности с субъективными решениями по предоставлению финансовой помощи ставит муниципальные образования в несопоставимые условия жизнедеятельности;

3) создать эффективный механизм распределения финансовой помощи, которая, как в условиях прежнего, так и нового законодательства формирует значительную часть доходов муниципальных образований. Наиболее распространенный прежде подход к распределению финансовой помощи между местными бюджетами - покрытие разницы между оценкой бюджетных доходов и оценкой бюджетных потребностей муниципальных образований на планируемый год из средств регионального бюджета. Причем, в качестве базы для оценки использовались цифры, основывшиеся на фактическом исполнении бюджета за предыдущий год, или нормативы расходов, рассчитанные прямым счетом, без учета доходных возможностей бюджета. Подобная практика способствует снижению заинтересованности в мобилизации доходов в местные бюджеты.

### **2.1.2 Инструменты бюджетного регулирования в субъектах РФ**

Проблема обеспечения соответствия расходных функций и доходных источников на всех уровнях бюджетной системы решается посредством бюджетного регулирования, которое применительно к местным бюджетам реализуется, как правило, через механизм бюджетного выравнивания. Для этих целей в составе регионального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 25.09.97 № 126 - ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» создается фонд финансовой поддержки муниципальных

образований (ФФПМО), основное назначение которого – выравнивание бюджетной обеспеченности.

Из всего разнообразия существующих инструментов бюджетного регулирования наибольшее внимание в последнее время к себе привлекает именно механизм распределения этого фонда, имеющий целью повысить заинтересованность органов государственной власти на местах в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в экономике регионов.

Можно с уверенностью сказать, что столь пристальное внимание к проблеме распределения средств фонда финансовой поддержки между бюджетами не вполне обосновано, поскольку объем ресурсов, перераспределенных через регулирующие налоги, в 8-10 раз больше. Поэтому правильнее было бы рассматривать, в первую очередь, регулирующие налоги как важнейший инструмент бюджетного выравнивания.

Однако, подавляющая часть муниципальных образований в межбюджетном регулировании путем налогового перераспределения просто не участвует. Несмотря на то, что эти муниципальные образования получают максимально возможные отчисления по налогам, их бюджеты все равно остаются дефицитными. Поэтому для них, как и для субъекта Федерации в целом, наиболее актуальным является вопрос распределения средств через фонд финансовой поддержки.

Согласно Закону «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» распределение средств фонда должно осуществляться в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей численность населения муниципального образования, долю детей дошкольного и школьного возраста, долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения муниципального образования, площадь территории, а также другие факторы, определяющие особенности муниципального образования и особенности региона. Однако, единой методики распределения средств ФФПМО пока не сложилось. В то же время существует единая федеральная методика и отдельные подходы, разрабатываемые субъектами Федерации, учитывающие региональные различия.

С одной стороны, можно считать положительным моментом, что единой методики формирования ФФПМО у субъектов Федерации нет, поскольку использование в практике различных подходов при его формировании дает основание рекомендовать субъектам Федерации выбор варианта, который лучше отвечает условиям и поставленным целям в конкретном регионе. Поэтому методика межбюджетных отношений должна учитывать эти особенности, кроме того, нельзя забывать и главное назначение ФФПМО – выравнивание бюджетной обеспеченности.

Все многообразие методик, применяемых в различных субъектах Федерации, можно сгруппировать по двум направлениям, учитывающим:

- 1) методы формирования фонда;
- 2) методы использования фонда (см. рисунок 3).





Рисунок 3 - Методики формирования фонда финансовой поддержки в субъектах РФ

Основу первого направления составляет федеральная методика предоставления трансфертов из ФФПР. По аналогии с этой методикой многие субъекты РФ формируют ФФПМО по ежегодно утверждаемым нормативам отчислений от объема доходов регионального бюджета.

Более 45 субъектов Федерации применяли у себя нормативно-долевой метод определения трансфертов для местных бюджетов в различных вариантах с учетом территориальных особенностей (Бурятия, Марий Эл, Адыгея, Северная Осетия, Кабардино-Балкария, Чувашия, Мордовия, Тыва и многие другие). Однако, были и такие субъекты Федерации, которые не использовали данный метод (Республика Коми, Новосибирская, Пермская, Кировская, Калининградская, Московская области и др.).

Единообразного подхода по методам использования ФФПМО не существует. Некоторые регионы делят этот фонд на две составляющие части: первая направлена на покрытие текущих расходов, вторая часть предоставляется для развития и имеет целью повысить доходный потенциал региона (Саратовская, Ленинградская области). Здесь наблюдается стимулирование муниципальных образований к более полному использованию собственных доходных источников.

Разнообразие методик регулирования межбюджетных отношений в регионе по способам формирования фонда можно свести к трем вариантам.

К первому из них относятся те субъекты Федерации, в которых единственным источником формирования ФФПМО являются трансферты, поступающие из ФФПР (Адыгея, Бурятия, Тыва, Ивановская, Сахалинская области), что ставит муниципальные образования в зависимость не только от субъектов Федерации, но и от применяемой во взаимоотношениях между федерацией и ее субъектами методики формирования и распределения трансфертов между регионами.

Второй вариант предполагает использование отдельных видов регулирующих налогов в качестве источников ФФПМО. В Архангельской области такой фонд в 1998 г. был образован за счет 24,5 % поступивших в областной бюджет НДС, налога на прибыль и налога на имущество предприятий. В Еврейской автономной области в 1999 г. формирование фонда происходило за счет 50 % налога на прибыль и 50 % НДС, зачисляемых в областной бюджет. Недостаток такого формирования ФФПМО аналогичен предыдущему варианту, поскольку нормативы отчислений от регулирующих налогов пересматриваются ежегодно. Кроме того, в связи с проводимой налоговой реформой некоторые налоги упраздняются вовсе, по другим меняются ставки расщепления между бюджетами, доходы от третьих становятся менее значимыми в результате изменений в элементах налога.

К третьему варианту относятся те регионы, в которых формирование ФФПМО происходит по аналогии с федеральным уровнем: фонд создается по ежегодно утверждаемому нормативу отчислений от объема доходов, поступавших в региональный бюджет, но с учетом трансферта из ФФПР, если таковой имеется, за исключением целевых поступлений в бюджет. Сюда можно отнести и Оренбургскую область, опыт которой будет рассмотрен ниже.

Формирование межбюджетных отношений в регионах по методам использования фонда можно разделить на шесть групп.

К первой группе отнесем распределение ФФПМО по двум направлениям, обеспечивающим выравнивание бюджетной обеспеченности и стимулирование развития территорий (Саратовская и Ленинградская области). Так, в Саратовской области первая часть - 85 % средств фонда - направляется в виде дотаций на покрытие разрыва между доходами и расходами и на выравнивание бюджетной обеспеченности, вторая часть фонда - 15 % - направляется на стимулирование работы по качественному исполнению бюджетов, наращиванию собственных доходов и обеспечению условий оздоровления финансов.

Однако, случайность и неравномерность дотаций, их несоответствие потребностям культивировали иждивенческие настроения на местах. У руководителей муниципальных образований появилось искушение искусственно увеличивать объем расходов и дефицит местных бюджетов, что не соответствовало улучшению финансового состояния в области. Поэтому в 2000 году Саратовская область отказалась от выделения стимулирующей части фонда.

Аналогичной была практика использования ФФПМО в Ленинградской области, где 80 % ФФПМО направлялось для покрытия текущих расходов, а 20 % - для развития с целью повышения доходного потенциала региона. Однако, при этом в Ленинградской области реализуется своя концепция финансового обеспечения бюджетов органов местного самоуправления, основанная на социальных стандартах.

Положительным опытом Ленинградской области является методика расчета минимального бюджета муниципального образования, учитывающая различие в обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры, в основу которого положена подушевая оценка минимально необходимой обеспеченности социальными услугами в образовании, здравоохранении, поддержке безработных, жилищно-коммунальном хозяйстве и других отраслях социальной сферы. Здесь используются базовые (за трехлетний период) параметры бюджетной обеспеченности, корректируемые на индексы инфляции, снижения безработицы, изменения численности населения и т.п. Среднеобластные нормативы дифференцируются на муниципальном уровне опять-таки из фактических отличий подушевого объема социальных услуг и структуры населения на конкретной территории.

Ко второй группе относятся субъекты РФ, в которых расчеты долей муниципальных образований производились также в 2 этапа: на первом этапе происходило приведение душевых бюджетных доходов до среднечеловецкого уровня по региону тех местных бюджетов, где они меньше среднего уровня. А затем, если этого было недостаточно для покрытия расходов, увеличивали недостающую сумму, включаемую в расчет. Эта методика аналогична применявшейся на федеральном уровне в течение 1994-1998 гг. в отношении субъектов РФ.

В других субъектах Федерации такие доли определялись исходя из соотношения превышения расходов над доходами к сумме превышений в целом по

всем местным бюджетам (Воронежская область, Вологодская область, Ставропольский край).

Третью группу составляют регионы, в которых в основе распределения ФФПМО лежит выравнивание дефицитов муниципальных образований. Сюда можно отнести Рязанскую, Архангельскую, Еврейскую области. В Рязанской области доли муниципальных образований в ФФПМО на 1998-1999 гг. определялись в 2 этапа. На первом этапе предусматривалось выделение трансфертов тем районам и городам, где расчетный дефицит превышал 50 %, с целью доведения его до 50 % от расходов. На втором этапе распределение оставшейся части ФФПМО осуществлялось пропорционально складывающимся дефицитам местных бюджетов. Необходимо отметить, что предварительно всем районам и городам закладывался одинаковый минимальный расчетный дефицит. В результате такой дефицит по местным бюджетам колебался от 25 % до 50 %.

Причем, в тех муниципальных образованиях, где дефицит бюджета превышал 25 % расходной части бюджета, сумма дотаций определялась таким образом, чтобы довести дефицит муниципального образования к установленному для всех одинаковому минимальному уровню, равному 25 %. Сама величина бюджетного дефицита свидетельствует о нереальности для муниципальных образований изыскать необходимые источники его финансирования. Кроме того, в методике не учитывались другие показатели, имеющие значение для достижения минимальной бюджетной обеспеченности.

В Архангельской области рассчитывался проектируемый консолидированный бюджет области, и на его основе определялись доли муниципальных образований в ФФПМО. Финансовая помощь из ФФПМО предоставлялась тем муниципальным образованиям, где расчетный дефицит выше уровня дефицита областного бюджета. Но в этом случае муниципальным образованиям с таким уровнем дефицита бюджета предоставление финансовой помощи недостаточно для его покрытия, а тем более для обеспечения условий нормального функционирования.

В Еврейской автономной области расчетный дефицит всем муниципальным образованиям для расчета долей их в ФФПМО предусматривался в одинаковом размере. Задача такого распределения состояла в том, чтобы обеспечить всем районам и городам равную бюджетную обеспеченность независимо от их налогового потенциала, уровня мобилизуемых доходов.

Положительный момент этой методики заключается в том, что предоставление финансовой помощи в одинаковом объеме всем муниципальным образованиям отмечает стремление органов местного самоуправления искусственно увеличивать дефицит бюджетов. Однако, недостатком является то, что еще больше увеличивается дифференциация между местными бюджетами.

К четвертой группе относятся регионы, применявшие методику, согласно которой при предоставлении финансовой помощи местным бюджетам учитывалась обеспеченность муниципальных образований объектами ЖКХ, здравоохранения и т.п. В применении данной методики имеются особенности каждого конкретного региона, ее применявшего. Так, в Омской области производился расчет корректирующих коэффициентов на основе метода рейтинговой оценки;

в Волгоградской области использовался метод доходно-расходного выравнивания с одновременным применением группировки муниципальных образований; в Брянской области для стимулирования сбора налогов и экономии расходов применялись понижающий и повышающий коэффициенты к среднедушевому бюджетному доходу – по 0,7 (что касается федерального уровня, то их размер был равен 0,9).

Положительным моментом данной методики является то, что субъекты Федерации начали вводить в практику методику социальных стандартов и на ее основе составлять и исполнять бюджет.

В пятую группу входят регионы, использовавшие метод распределения ФФПМО, аналогичный применявшемуся на федеральном уровне, с помощью индекса бюджетных расходов (ИБР). Суть его заключается в следующем: приведенные к сопоставимому виду душевые бюджетные доходы через ИБР доводились до одного и того же максимально возможного уровня при заданном объеме ФФПМО. Такой метод действовал в Костромской, Пензенской, Вологодской, Омской, Ростовской, Саратовской областях и др. регионах.

К примеру, в Ростовской области ФФПМО создается с целью обеспечения равных условий доступа населения области к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, финансирование которых осуществляется из бюджетов муниципальных образований области. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований Ростовской области измеряется величиной удельных налоговых и неналоговых ресурсов муниципальных образований (в расчете на душу населения) в объеме, направляемом на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В отдельных регионах существовали значительные отличия в методических подходах при расчете ИБР. Например, в Костромской и Саратовской областях муниципальные образования группировались по близким значениям среднедушевых расходов, а в Омской области группировка осуществлялась в зависимости от величины прожиточного минимума. В Пензенской области для определения бюджетного индекса расходов муниципальные образования были разделены на 4 группы: города областного значения; территории, имеющие в своем составе города районного значения; территории, имеющие в своем составе рабочие поселки; сельские территории.

В Саратовской и Костромской областях ИБР определялся как частное от деления душевых бюджетных расходов по соответствующей группе муниципальных образований на среднедушевые бюджетные расходы в целом по области (в федеральной методике в 1999 г. в знаменателе стояли минимальные бюджетные расходы).

К шестой группе относятся регионы, применявшие разработки для определения долей муниципальных образований в ФФПМО, учитывающие различные поправочные коэффициенты, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности и др.

Так, в Хабаровском крае и Курганской области в качестве исходных данных, включаемых в расчет долей муниципальных образований, в ФФПМО

применялся показатель прироста – отчетные данные по видам расходов корректировались на прогнозируемый коэффициент роста доходов.

Методику коэффициентов использовала и Сахалинская область, которая прогнозировала расходы консолидированного бюджета области исходя из пропорций расходов, сложившихся за два года, предшествовавших планируемому, которые корректировались на прирост доходов. А затем распределение расходов между муниципальными образованиями осуществлялось пропорционально укрупненным удельным показателям с учетом поправочных коэффициентов (в зависимости от группировки территорий).

В ряде других регионов расходы бюджетов муниципальных образований определялись на нормативной основе. В Костромской области применялись нормативы минимальной бюджетной обеспеченности. Такие же нормативы минимальной бюджетной обеспеченности использовала и Волгоградская область, а размер тех видов расходов, по которым нормативы отсутствуют, определялся методом прямого счета по базовому году.

Необходимо отметить, что решение вопроса нормативного формирования бюджетов в различных регионах осуществляется по-разному, исходя из особенностей региона. Так, к началу 2000 г. примерно 3 десятка регионов России имели свои собственные системы нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, минимальных социальных стандартов, социальных норм и т.п. Например, в Ярославской области была принята система социальных нормативов, разработанных для различных отраслей социальной сферы применительно к нескольким группам муниципальных образований, выделенным по признакам плотности населения, уровня экономического развития, наличия социальных объектов и объемов предоставляемых социальных услуг. В отношении областного центра, не входившего ни в одну из таких групп, была отлажена технология расчета натуральных показателей различных отраслей социальной сферы, а их стоимостные аналоги корректировались в зависимости от параметров уровня жизни (например, от стоимости потребительской корзины).

Применение социальных норм и финансовых нормативов в Свердловской области непосредственно опиралось на областной законодательный акт «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности», принятый в ноябре 1996 г. Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности включают систему социальных норм и финансовых нормативов, используемых для формирования минимально необходимых расходов областного бюджета и бюджетов муниципальных образований.

Нормативы минимальной бюджетной обеспеченности разрабатывались в Татарстане, Ямало-Ненецком автономном округе, Пермской области и еще в ряде субъектов РФ. Примеров можно привести много, причем, каждый субъект РФ имеет свою специфику, достоинства и недостатки.

Однако, несмотря на все отличия можно выделить два основных направления или метода нормативного формирования бюджетов:

1) «от потребностей» или планово-нормативный (его используют Свердловская, Иркутская, Пермская области и др.);

2) «от возможностей» или распределительно-нормативный (Ленинградская область и др.).

Используя первый метод формирования бюджетов, регионы разрабатывают натуральные нормы, на основе которых устанавливаются финансовые нормативы, социальные стандарты практически по каждому из видов расходов бюджета и по всем разделам функциональной классификации. Затем устанавливаются значения корректирующих коэффициентов, учитывающие особенности каждой территории региона. При формировании бюджета производится корректировка данных нормативов, исходя из возможностей бюджетной системы.

Второй метод сразу ориентируется на доходный потенциал бюджета. Исходя из возможностей бюджетной системы на очередной финансовый год и аналитических данных об исполнении бюджетов в базовом периоде (обычно используется 3-хлетний период) рассчитываются среднеобластные нормативы минимальной бюджетной обеспеченности на одного жителя области в отраслях социальной сферы.

На основании отчетных нормативных и статистических данных по группам оценочных показателей по каждой отрасли определяются корректирующие коэффициенты для каждого муниципального образования, учитывающие их особенности. Основой для расчета минимальных расходов по социальным отраслям являются три показателя: норматив, число жителей муниципального образования, корректирующий коэффициент. Определенные с учетом названных показателей суммарные расходы по социальным отраслям служат основой для формирования бюджета муниципального образования.

Положительным моментом в реализации данного порядка является использование отчетных статистических данных, что в значительной степени позволяет повысить «прозрачность» и наглядность формирования бюджета.

Однако есть одно «но», которое нельзя не учитывать. Большинство регионов, разработавших минимальные социальные стандарты, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, в настоящее время их практически не применяют при составлении бюджетов, поскольку доходная база регионов и муниципалитетов не обеспечивает применение этих нормативов в полном объеме (как, например, в Новосибирской области). Другие субъекты РФ приостанавливают действие соответствующих нормативных актов или вовсе их отменяют. Так, в Ленинградской области, об опыте которой говорилось выше, Закон «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности», принятый в 1997 г., в 2001 г. был приостановлен и до настоящего времени не действует, а ранее упомянутый закон Свердловской области «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности» отменен в 2000 г.

### **2.1.3 Организация и регулирование межбюджетных отношений в Челябинской области**

Интересным представляется опыт Челябинской области в формировании бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Данному опыту следует уделить особое внимание, поскольку, во-первых, Оренбургская область граничит с Челябинской областью, а, во-вторых, организация межбюджетных отношений в Челябинской области похожа на организацию межбюджетных отношений в Оренбургской области: муниципальные образования, сформированные на уровне поселений, входят в состав других муниципальных образований. Если для Оренбургской области такая практика, скорее, исключение, чем правило, связанное с переходом в 2000 году от одной модели организации бюджетной системы области к другой, то для Челябинской области – типичное явление. Кроме того, межбюджетные отношения в Челябинской области явились предметом специального рассмотрения в Конституционном суде РФ.

11 ноября 2003 года было принято Постановление Конституционного Суда РФ № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда». Предметом рассмотрения являлись положения названного закона, предполагавшие возможность передачи части полномочий органов государственной власти Челябинской области органам местного самоуправления муниципальных образований-районов, в границах которых находятся другие муниципальные образования (сельсоветы, поселки), и, соответственно, включение последних в сферу бюджетного регулирования в рамках осуществления районными муниципальными образованиями переданных им государственных полномочий.

Челябинский областной суд считал, что нарушаются гарантии самостоятельности местного самоуправления, поскольку сельские, поселковые муниципальные образования поставлены в подчиненное положение от органов местного самоуправления более крупных муниципальных образований (районов) при разработке и принятии местного бюджета, распоряжении бюджетными средствами. В связи с этим оспаривалось четыре пункта закона:

- по распределению и закреплению расходов бюджетов;
- по составлению сводных прогнозных показателей социально-экономического развития соответствующих территорий;
- по распределению между местными бюджетами муниципальных образований, находящихся в границах их территорий, регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке межбюджетного регулирования на основе единых принципов и условий, определяемых в законе Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год с целью выравнивания уровней бюджетной обеспеченности;
- по составлению и представлению свода отчетов по исполнению местных бюджетов муниципальных образований, находящихся в границах соответствующей территории.

Первый из указанных выше пунктов закона - право органов государственной власти Челябинской области наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие

муниципальные образования, полномочиями по распределению и закреплению расходов бюджетов, - признан не соответствующим Конституции РФ. Аргументация Конституционного суда РФ основывалась на неопределенности нормативного содержания распределения расходов между органами государственной власти и органами власти муниципальных образований. При этом было учтено отсутствие связи распределения расходов с кодами бюджетной классификации и со статьями 85-87 Бюджетного кодекса РФ, в которых указывается, из бюджета какого уровня финансируются те или иные расходы. Принципиальным в содержательном плане следует считать указание Конституционного суда РФ на то, что не установлены нормативы, критерии распределения и закрепления расходов соответствующих муниципальных образований, что может повлечь нарушение финансовой самостоятельности муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований.

В сфере бюджетного регулирования Конституционный суд РФ не усмотрел каких-либо нарушений, поскольку оно проводилось на основе единых принципов и условий, определяемых в законе Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности. Полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований-районов при этом ограничены применением единых принципов и методик установления нормативов отчислений от регулирующих доходов и распределения средств финансовой помощи, а реализация этих полномочий не нарушала финансовую самостоятельность муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований.

В основу методики формирования бюджетов муниципальных образований Челябинской области в 1999-2000 г.г. был положен «распределительно-нормативный» принцип, используемый Ленинградской областью. Проанализируем, как данный принцип формирования бюджетов повлиял на организацию межбюджетных отношений в области. Для этого рассмотрим бюджетную обеспеченность муниципальных образований Челябинской области в динамике.

Рассчитав подушевой бюджетный доход, сумму дотации, общий доход каждого муниципального образования, можно определить, какие муниципалитеты относятся к числу доноров, а какие – к числу реципиентов. Наглядно расчеты продемонстрированы в приложении Б.

Средняя по всем муниципалитетам обеспеченность собственными доходами рассчитывается как частное от деления налогового потенциала всех муниципалитетов по местным и закрепленным налогам на численность населения всего региона. Бюджетная обеспеченность отдельных муниципальных образований рассчитывается как частное от деления налогового потенциала каждого муниципалитета по собственным (местным и закрепленным) налогам на численность населения.

Фонд финансовой поддержки районов и городов областного значения формировался за части налоговых доходов, поступавших в областной бюджет (в 1999 г. – 36,08 %, в 2000 г. – 27,79 %), а в 1999 году – еще и за счет трансферта из ФФПР. В 2001 году областной фонд выравнивания бюджетной обес-

печенности территорий Челябинской области был установлен в сумме 1022584 тыс. рублей [37, ст. 35]. Сумма дотации каждому муниципалитету определялась путем умножения доли каждого муниципального образования на размер фонда финансовой поддержки районов и городов областного значения, т.е. утверждалась в абсолютном выражении.

В Челябинской области можно выделить три города, которые являются донорами областного бюджета – г. Челябинск, г. Сатка и г. Магнитогорск. Особенностью Челябинска как областного центра является то, что на его территории сосредоточен целый ряд крупнейших бюджетообразующих предприятий и головных офисов естественных инфраструктурных монополистов ("Челябэнерго", ЮУЖД, "Челябинскоблгаз", "Связьинформ" и т.д.) [146, с. 79].

Магнитогорск – второй по численности населения город Челябинской области. Социально-экономическое положение города определяет его удаленность от других промышленных центров области, а также наличие целого ряда бюджетообразующих предприятий (АО "Магнитострой", ОАО "Завод металлургического машиностроения").

Как муниципальное образование, Сатка и Саткинский район представляет собой своеобразный конгломерат города областного значения, сельского района, города районного значения (Бакал) и рабочих поселков. Основное бюджетообразующее предприятие – комбинат "Магnezит".

Из 39 муниципалитетов Челябинской области этим трем самым богатым муниципальным образованиям трансферты из ФФПМО не предоставляются.

Средний подушевой доход муниципальных образований Челябинской области в 1999 году составил 1466,43 рублей, включая полученные дотации (приложение Б, рисунок Б.1). Ряд муниципальных образований, имея небольшие собственные доходы, но получив дотацию из фонда выравнивания, повысили подушевой доход, приблизив его к среднему по области. В Брединском и Нагайбакском районах доходы даже превысили уровень среднего подушевого дохода (1531,66 р. и 1568, 43 р. соответственно).

В 2000 году средний подушевой доход (включая дотации) составил 1816,4 р., т.е. вырос за год почти на 30 %. В 2000 г. к трем основным городам-донорам прибавился г. Верхний Уфалей, подушевой доход которого составил 1658,7 р. Ситуация с бюджетной обеспеченностью в 2000 году в Челябинской области складывалась аналогично 1999 году. Так, в 2000 году 22 муниципальных образования, имея низкие собственные доходы, получив дотации, приблизили свой подушевой доход к среднему по области. А подушевой доход 4-х муниципальных образований (Брединский район, г. Карабаш, Верхнеуральский район, Нагайбакский район) превысил средний уровень бюджетной обеспеченности (приложение Б, рисунок Б.2).

Таким образом, система предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям в 1999–2000 г.г. в Челябинской области, была недостаточно совершенна, так как города, имевшие незначительные собственные доходы, получали дотации из областного бюджета, и их подушевой доход был выше, чем у городов-доноров. Действительно, если финансовая помощь из регионального бюджета, на которую может рассчитывать муниципальное образова-

ние, тем больше, чем меньше собственных доходов он получит в планируемом году, то у муниципалитета может возникнуть заинтересованность в снижении усилий по мобилизации доходов из собственных источников, поскольку "недобор" доходов от собственных источников будет полностью или частично компенсирован из регионального бюджета.

В связи со сложившимся положением в 2001 году Челябинская область перешла к новой методике регулирования межбюджетных отношений, учтившей повышение ответственности региональных и местных органов власти и управления за эффективное использование бюджетных средств, обеспечение равного доступа граждан к бюджетным услугам и социальным гарантиям, повышение прозрачности финансовых потоков и снижение конфликтов вокруг распределения и использования бюджетных средств.

Основными мерами по проведению в жизнь указанных положений явились:

а) вертикальное распределение финансовых ресурсов области на реализацию расходных полномочий между областными и местными бюджетами осуществлялось исходя из прогноза доходов консолидированного бюджета области и сложившейся структуры распределения расходных полномочий на уровнях бюджетной системы области;

б) передаваемые на местный уровень расходные полномочия, установленные федеральным и областным законодательством, обеспечивались отдельно целевым образом финансовыми ресурсами либо в виде долей отчисления от регулирующих налогов, либо в виде бюджетных компенсаций из образуемого в составе областного бюджета Фонда компенсаций. Причем, данные средства распределялись между территориями области вне зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности;

в) распределение финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий осуществлялись на основе единого формализованного подхода, как завершение начатого в 1999 году процесса перехода к новой методике распределения средств ФФПМО, основанной на объективной оценке доходного потенциала территорий и их расходных потребностей по единым бюджетным показателям.

При этом учитывались следующие факторы:

– доходный потенциал каждой территории определялся не только исходя из показателей, отражающих уровень экономического развития, т.е. базовых показателей собственных и регулирующих доходов, но и показателей, отражающих налоговые усилия территорий по вкладу в доходы консолидированного бюджета;

– расходные потребности местных бюджетов оценивались через индекс бюджетных расходов по системе единых бюджетных показателей в привязке к численности конечных потребителей бюджетных услуг с учетом особенностей и объективно обусловленных различий в характере предоставления услуг;

– все виды нецелевой финансовой помощи распределялись между местными бюджетами на основе единого формализованного метода.

В целях выравнивания доходной бюджетной обеспеченности территорий доходные возможности местных бюджетов оценивались на основе показателей, отражающих обеспеченность территорий налоговой базой. Положительным моментом здесь явилось то, что такой подход не создает у органов местного самоуправления отрицательных стимулов, лишаящих их заинтересованности в максимальной мобилизации доходов с имеющейся на их территории налоговой базы. Из-за отсутствия на сегодняшний день экономических показателей, измеряющих валовой муниципальный продукт, налоговая база оценивалась с помощью метода репрезентативной налоговой системы. Исходя из этого метода, налоговые базы территорий оценивались суммарно по всем отраслям и по всем видам налогов.

Связь между оценкой налоговой базы и прогнозом налоговых поступлений устанавливалась с помощью средней репрезентативной ставки, которая рассчитывалась как среднее по всем территориям соотношение между прогнозируемыми налоговыми сборами и налоговой базой. Средняя репрезентативная ставка определялась по каждому налогу или группам налогов и применялась к налоговой базе соответствующих налогов в разрезе территорий.

Доходный потенциал по неналоговым платежам оценивался по каждой территории, исходя из потенциального контингента плательщиков и прогнозируемого среднего уровня собираемости доходов.

В целях выравнивания доходной бюджетной обеспеченности территорий их расходные потребности определялись исходя из численности конечных потребителей бюджетных услуг, учитывая объективные отличия территорий по характеру предоставления услуг (географические и климатические особенности, уровень цен). Относительный уровень расходных потребностей оценивался с помощью индекса бюджетных расходов, показывающего, насколько больше или меньше необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) на данной территории по сравнению со средним показателем по области для предоставления одного и того же уровня обеспечения бюджетных услуг.

Средства, предназначенные на выравнивание, распределялись между территориями области в целях сокращения дифференциации их доходной бюджетной обеспеченности, скорректированной на ИБР. Выравнивание осуществлялось пропорционально отклонению приведенной доходной бюджетной обеспеченности территорий от среднего по области уровня. Общий объем средств фонда выравнивания определялся как сумма дотаций по территориям.

Рассмотренная методика распределения финансовой помощи, учитывающая численность конечных потребителей бюджетных услуг, удорожание предоставления последних в тех или иных территориях, способствует, как показала практика, более рациональному и эффективному использованию имеющихся объектов социальной инфраструктуры, более экономному и оптимальному расходованию бюджетных средств.

Кроме того, в целях стимулирования заинтересованности местных органов власти в мобилизации доходов в бюджет и наращивания налогооблагаемой базы, показатель доходной бюджетной обеспеченности, используемый при рас-

чете средств, предназначенных на выравнивание, корректировался на индекс налоговых усилий. Этот показатель отражает деятельность органов местного самоуправления в области развития доходной базы по собственным доходам и усилий по мобилизации регулирующих доходов.

Данные, приведенные в приложении Б на рисунке Б.3, показывают, что положение муниципальных образований области изменилось в лучшую сторону. Увеличился объем собственных доходов в значительной степени в г. Аше, г. Златоусте, г. Копейске, г. Миассе, а также в городах Челябинске, Сатке и Магнитогорске, сохранивших статус доноров.

Средний подушевой доход с дотацией в 2001 году составил 1866 рублей, что несколько выше уровня данного показателя в 1999 и 2000 г.г.

Подушевой доход без дотации в 2001 году был выше среднего подушевого дохода с дотацией у четырех городов области: в Челябинске, Сатке, Магнитогорске и Карабаше. Надо отметить, что подушевой доход г. Карабаш за период 1999–2001 г.г. значительно возрос: если в 1999 году он составил 543,18 рублей, в 2000 году – 881,3 рублей, то в 2001 году его уровень возрос в 3 раза по сравнению с 2000 годом, составив 2499,6 рублей. Получив дотации, многие муниципалитеты повысили подушевой доход. Минимальный уровень подушевого дохода (1373,8 рублей) после получения дотации имел место в г. Усть-Катав.

Применение новой методики распределения финансовой помощи привело к тому, что большее число муниципальных образований "дотягивает" до среднего уровня подушевого дохода по области. В 2001 году подушевой доход с дотацией (не считая городов-доноров) выше среднего подушевого дохода с дотацией у 7 муниципальных образований (Октябрьский район, Чесменский район, Нязепетровский район, Верхнеуральский район, г. Пласт, Нагайбакский район и г. Карабаш).

Вместе с тем нельзя считать нормальной ситуацию, когда в области лишь 3–4 территории живут на свои доходы, а остальные стремятся получить все возможное из областного бюджета вместо развития собственных источников доходов. Необходимо разработать механизм, позволяющий найти компромисс интересов в выравнивании уровней экономического развития территорий. Совершенствование методики предоставления финансовой помощи дает основание надеяться на то, что в будущем в области будет больше муниципальных образований-доноров.

#### **2.1.4 Реформирование межбюджетных отношений в Республике Мордовия**

Интересным также представляется опыт реформирования межбюджетных отношений еще в одном субъекте РФ – Республике Мордовии. Опыт Мордовии заслуживает особого внимания, поскольку проводимые в регионе преобразования в сфере межбюджетных отношений были вызваны необходимостью преодолеть кризисное состояние экономики республики, характеризующееся спадом во всех ее основных отраслях. Так, к середине 90-х годов Республика Мордовия по основным показателям социально-экономического развития за-

нимала одно из последних мест среди регионов Волго-Вятского экономического района и своих ближайших соседей. С огромными усилиями исполнялись расходные полномочия. Поэтому с 1997 г. в Мордовии начались преобразования, направленные на преодоление кризиса в экономике и построение такой системы межбюджетных отношений, при которой органы местного самоуправления смогли бы самостоятельно решать свои проблемы на местах.

Последние пять лет в Республике Мордовия формируется и совершенствуется своя нормативно-правовая база, регулирующая и закрепляющая права органов местного самоуправления. Она в целом соответствует общепринятым в России нормам построения межбюджетных отношений, но существенно отличается по механизму финансового взаимодействия между бюджетами разных уровней.

В бюджетной системе Республики Мордовия наряду с бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами, к которым относятся бюджеты районов и городов республиканского подчинения, выделяется еще один уровень - это бюджеты районных центров (городов), сельских и поселковых администраций. Выделение низшего звена бюджетной системы в отдельный уровень имеет принципиальное значение, так как предопределяет специфику отношений между всеми звеньями, а также уникальность методики расчетов.

Межбюджетные отношения в Республике Мордовия строятся на следующих принципах:

- передача регулирующих доходов в местные бюджеты (районных городов, сел, поселков) и закрепление их на долговременной основе;
- разграничение расходных полномочий между республиканским и местными бюджетами;
- переход на нормативный метод определения расходов на основе норм затрат, определяемых в соответствии с действующим законодательством и утвержденным постановлением Правительства республики;
- начисление и выплата дотаций из вышестоящего бюджета в зависимости от выполнения установленных показателей социально-экономического развития.

Ориентиром бюджетной политики Республики Мордовия является увеличение бюджетной самостоятельности бюджетов сельских и поселковых администраций – самого низшего звена бюджетной системы, так как именно эти бюджеты являются фундаментом местного самоуправления.

До 1997 года система распределения трансфертов, поступающих из бюджета субъекта РФ бюджетам нижестоящих уровней, была аналогична российскому механизму, где размер трансферта определялся исходя из численности населения, величины района, степени его нуждаемости и др. Начиная с 1997 года, реальный размер полученных районами средств определялся исходя из степени выполнения ими определенного комплекса показателей. Для каждого уровня бюджета был выбран такой набор показателей, положительная динамика которых увеличивала бы налогооблагаемую базу органов местного самоуправления. Для городов республиканского подчинения и районов установлены 11 показателей, в том числе объем закупок скота и птицы, молока, зерна, картофеля, конопли, объем розничного товарооборота, объем промышленного произ-

водства и др., а для сел, поселков и городов районного подчинения – 6 показателей.

Средства перечислялись нижестоящим бюджетам в соответствии с уровнем выполнения закрепленных в прогнозе показателей. При невыполнении данных показателей они корректировались на уменьшение, при перевыполнении – на увеличение. С этой целью в республиканском бюджете предусматривались суммы плановых дотаций районам и городам республиканского подчинения, а также дополнительные суммы за перевыполнение доведенных показателей. Начисленная сумма дотации корректируется на процент выполнения собственных доходов и процент снижения поголовья скота.

В соответствии с разработанной методикой расчета и начисления дотаций бюджетам муниципальных образований все районы республики были поделены на две группы: с преобладанием промышленного производства и с преобладанием сельскохозяйственного производства. При этом за основу распределения взят удельный вес валовой продукции промышленного или сельскохозяйственного производства в общем объеме.

Для повышения эффективности межбюджетных отношений в ноябре 1997 года были приняты Указ Главы Республики Мордовия и постановление Правительства Республики Мордовия о развитии животноводства в личных подворьях населения, предусматривающие их государственную поддержку. Кроме того, разработаны и до настоящего времени действуют положение «О республиканском конкурсе на звание «Лучшее подворье Республики Мордовия» и механизм стимулирования деятельности органов местного самоуправления села, поселка и их руководителей в увеличении поголовья скота и его продуктивности. Немаловажная роль в межбюджетных отношениях в республике отводится стимулированию оплаты труда государственных и муниципальных служащих. В основу реформирования оплаты труда был положен принцип оплаты по результатам деятельности. Оплата труда работников органов местного самоуправления подразделяется на две составные части: первая часть – фонд гарантированных выплат. Выплаты из этого фонда являются величиной постоянной. Вторая часть фонда оплаты труда – фонд стимулирования, размер которого зависит от результатов выполнения показателей социально-экономического развития.

Начиная с 1998 года, в республике был осуществлен переход на ежемесячное подведение итогов работы отраслей экономики с анализом выполнения прогнозных показателей развития в разрезе районов, сел и поселков. Итоги выполнения показателей социально-экономического развития подводятся в сельских и поселковых администрациях ежемесячно на сессиях с приглашением сельского актива и на сходах жителей.

Действующая в настоящее время в республике новая методика оказания финансовой помощи муниципальным образованиям предполагает справедливое участие районов в использовании общих источников доходов. Как известно, Мордовия является аграрной республикой. Каждый район производит сельскохозяйственную продукцию, но не каждый из них имеет предприятия переработки. Ранее налоговые поступления от деятельности таких предприятий шли в бюд-

жеты районов, на территории которых они располагались. Сейчас положение изменилось. Налоги перерабатывающих предприятий рассчитываются из прогноза их объемных показателей, определенных Министерством экономики Республики Мордовия. Затем предполагаемые величины налогов, уплачиваемые, например, мясокомбинатом, суммируются и делятся на количество поступившего на него для переработки мяса. Это - условный расчетный показатель. С его помощью определяется, сколько с 1 кг мяса поступает налогов во все звенья бюджетной системы. Затем эти налоги распределяются по районам, в которых производятся закупки продукции, согласно их доле в общем объеме закупок данной продукции по каждому перерабатывающему предприятию. В свою очередь, сумма налогов, причитающаяся району, распределяется каждому низовому органу местного самоуправления через систему казначейства согласно их доле в общем объеме закупок данной продукции района.

В результате такого закрепления налогов органы местного самоуправления заинтересованы и в полноте уплаты налогов и сборов налогоплательщиками на данной территории, и в успешной работе по обеспечению сырьем предприятий переработки, так как от этого зависят поступления в бюджет.

С 2002 года финансовая помощь местным бюджетам, недостаточно обеспеченным собственными бюджетными ресурсами, оказывается в виде дотации, состоящей из двух частей. Первая из них - гарантированная, предназначенная для выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется как разница между годовым фондом оплаты труда работников бюджетной сферы (за исключением фонда оплаты труда работников органов управления) и собственными доходами муниципальных образований. Оставшаяся часть дотации предоставляется в зависимости от выполнения прогноза основных показателей социально-экономического развития.

В июне 2000 года в Мордовии состоялась международная конференция «Вопросы бюджетного федерализма в России в условиях переходного периода и международный опыт», организованная Советом Европы, Министерством по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ, Правительством Республики Мордовия, проектом Тасис EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на снижение социально-экономической и правовой асимметрии». Опыт реформирования межбюджетных отношений в Республике Мордовия заслужил положительную оценку всех участников, поскольку направлен на стимулирование деятельности органов местного самоуправления в увеличении доходной базы своих бюджетов, развитии инициативы на всех уровнях бюджетной системы в совокупности с административными экономическими рычагами государства.

Возможно ли использование опыта Республики Мордовия для реформирования межбюджетных отношений в Оренбургской области?

Для ответа на этот вопрос был проведен сравнительный анализ двух субъектов РФ. Как уже было отмечено, Республика Мордовия имеет аграрную направленность, в то время как в Оренбургской области объем промышленного производства в стоимостном выражении в 4 раза превосходит объем продукции сельского хозяйства. Кроме того, в Оренбургской области наблюдает-

ся ярко выраженное районирование сельскохозяйственного производства. Западные районы характеризуются зерновой и молочной направленностью (Бузулук, Бугуруслан, Тоцкий, Ташлинский, Первомайский, Северный и Новосергиевский районы). Восточные районы имеют зерновую и животноводческую специализацию – это целинные районы, в которых нет переработки (Кваркенский, Светлинский, Беляевский, Адамовский и Новоорский районы). Также наблюдается районирование сельскохозяйственного производства с севера на юг. Южные районы - Куvandык, Соль-Илецк, Акбулакский и Илекский - специализируются на выращивании бахчевых культур и сахарной свеклы; северо-западные районы - Бузулукский, Бугурусланский – на овощеводстве; Абдулинский, Кваркенский и Пономаревский районы имеют зерновую направленность.

В Республике Мордовия практически отсутствуют крупные города (исключение - Саранск с численностью населения 315,2 тыс. чел.). В остальных городах численность жителей незначительна: Рузаевка – 50,7 тыс. чел., Ковылкино – 23,2 тыс. чел., Краснослободск – 11,9 тыс. чел., Ардатов – 10,1 тыс. чел. В Оренбургской области же имеются крупные города, которые можно сгруппировать по численности населения в три группы:

1) запад области – города с небольшой численностью жителей - от 20 тыс. жителей в г. Абдулино до 80 тыс. чел. в г. Бугуруслане и г. Бузулуке;

2) восток области – города с высокой концентрацией населения, так называемый треугольник промышленных городов: Орск с населением более 260 тыс. чел., Новотроицк – 120 тыс. чел. Также на востоке находятся малые промышленные города – Куvandык, Гай и Медногорск с населением по 40 тыс. чел. и военно-промышленный город Ясный с численностью населения 36 тыс. чел.;

3) центральная часть, где находится областной центр – г. Оренбург с численностью населения более 500 тыс. чел.

Следует отметить, что все вышеназванные города Оренбургской области имеют разную промышленную направленность: Оренбург, Абдулино, Бузулук, Бугуруслан, Куvandык – машиностроение; Медногорск – машиностроение, металлургия; Оренбург, Гай, Новотроицк – химическая промышленность; Ясный, Гай – горно-рудная промышленность; Новоорск – металлообрабатывающая промышленность; Орск – нефтеперерабатывающая промышленность. В Оренбургской области высока доля предприятий топливно-энергетического комплекса, продукция которых в основном имеет экспортную направленность. Кроме того, область имеет статус приграничной территории (1876 км границы).

Подводя итог вышесказанному, можно констатировать, что опыт Республики Мордовия по реформированию межбюджетных отношений не применим к Оренбургской области в целом, этот механизм можно встроить только для муниципальных образований аграрной направленности. Единообразное регулирование в условиях резких различий экономического зонирования области чрезвычайно усложнено, поскольку для каждой зоны необходимо определять свою модель регулирования. При этом следует учесть, что бюджетное регулирование

должно быть эффективным и справедливым для всех муниципальных образований. Поскольку Республика Мордовия является аграрной, то все бюджетное регулирование там направлено на развитие сельского хозяйства, в то время как в Оренбургской области, наряду с аграрной спецификой, преобладает производство промышленной продукции, где значительную долю составляют предприятия топливно-энергетического комплекса. Следовательно, чтобы стало возможным использование данной методики, необходимо учитывать в ней и другие показатели социально-экономического развития.

Далее, по нашему мнению, эта система не учитывает ограничения по спросу, то есть рынки сбыта. Бюджетное регулирование в Республике Мордовия ориентировано на самообеспечение, наполнение рынков продовольственной продукцией. Если же произойдет их перенасыщение, то данная система работать не будет. Для упреждения такой ситуации необходимо завоевывать новые рынки сбыта, конкурируя не только с отечественными товаропроизводителями, но и с зарубежными, которые с нашей же помощью вольготно расположились на российском потребительском рынке. А это уже требует инвестиций в создание конкурентоспособного перерабатывающего производства, которое не может базироваться на личном подсобном хозяйстве.

Кроме того, большинство перерабатывающих предприятий Оренбургской области находится в частной собственности, что лишает органы местного самоуправления возможности использования административных рычагов воздействия на них. В большинстве случаев руководители сельскохозяйственных перерабатывающих предприятий не хотят работать с частниками, тем более в удаленных селах, поскольку это хлопотно и дорого.

Республика Мордовия, сделав ставку на поддержку личных подсобных хозяйств, с одной стороны, нашла выход из нынешней сложнейшей ситуации в селе, одновременно подготовив почву для введения реального местного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Главы муниципальных образований в республике успешно реализуют свои права, выполняют обязанности и несут ответственность перед жителями населенных пунктов. Свидетельством тому являются более высокие темпы экономического развития экономики республики по сравнению со средними показателями по Приволжскому федеральному округу. С другой стороны, ставка на личное подсобное хозяйство, которое всегда считалось чрезвычайно трудоемким по сравнению с коллективным или частным крупным хозяйством, фактически отбрасывает экономические отношения на селе на десятилетия назад.

Положительным моментом в методике, применяемой в Республике Мордовия, является ведение статистической отчетности на уровне муниципальных образований, что существенно упростит работу по реформированию бюджетной системы республики в соответствии с Законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В Оренбургской области, к сожалению, такая статистика не ведется, ее внедрение требует серьезной подготовительной работы и значительных финансовых затрат.

Итак, мы видим, что каждый субъект Российской Федерации ищет способы определения финансовой помощи для входящих в его состав муниципальных образований. Однако, необходимо отметить, что эти способы наряду с положительным эффектом не лишены ряда недостатков. Так, к примеру, использование в качестве источников ФФПМО трансфертов, предоставляемых из вышестоящего бюджета, представляется нецелесообразным, поскольку это лишает муниципальные образования стимулов к увеличению их собственной доходной базы, приводит к самостоятельности местных бюджетов и еще большей зависимости от вышестоящих уровней бюджетной системы. Положительным моментом является то, что ряд субъектов Российской Федерации распределяет ФФПМО по двум направлениям: для выравнивания (применяя индекс бюджетных доходов и тем самым учитывая особенности муниципальных образований) и стимулирования. Представляется, что субъектам Российской Федерации при решении вопросов формирования и распределения средств из ФФПМО необходимо выработать единый механизм, в основу которого должны быть положены объективные критерии выравнивания. К таким критериям распределения бюджетных средств можно отнести следующие:

- численность и структура населения, проживающего на данной территории. Потребность территории в финансировании определенного рода социальных услуг, таких как культура, здравоохранение, образование и т.п., должна определяться исходя из общего количества населения и структуры возрастного состава;

- бюджетная обеспеченность на одного жителя. Этот показатель характеризует отношение бюджетного потенциала муниципальных образований (объем собираемых на данной территории налоговых и неналоговых доходов) к расходам;

- бюджетная обеспеченность собственными доходами. Этот показатель характеризует возможность территории по финансированию расходной части своего бюджета за счет собственных фондов.

Тем не менее, использование различных подходов к методике распределения средств ФФПМО позволит субъектам Федерации выбрать тот вариант, который наиболее объективно отражает сложившиеся межбюджетные отношения в регионе. При этом необходимо помнить, что трансферты из ФФПМО должны не уничтожать, а только смягчать различия в бюджетных доходах регионов.

## **2.2 Организация и регулирование межбюджетных отношений в Оренбургской области**

### **2.2.1 Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета Оренбургской области**

Структура доходов консолидированного бюджета Оренбургской области существенно отличается от общероссийской динамики бюджетов субъектов РФ, прежде всего, за счет значительно меньшей и снижающейся доли безвоз-

мездных перечислений от бюджетов других уровней (таблица 2). Оренбургская область после пересмотра в 2001 г. методики предоставления трансфертов не получает дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, сохраняя свой статус региона-донора. Кроме того, для доходов бюджета области характерно наличие безвозмездных перечислений, получаемых от ТНК-ВР, работающей на территории региона, в соответствии с заключаемыми ежегодно соглашениями. Это позволяет отчасти компенсировать снижение доли налога на прибыль организаций, обусловленной действием трансфертных цен в вертикально интегрированной компании.

Налог на доходы физических лиц занимает значительно меньший удельный вес в налоговых доходах бюджета Оренбургской области в сравнении со среднероссийскими показателями. Причем, эта картина сохраняется на протяжении всех четырех лет. Одной из причин такой динамики является наличие большой задолженности организаций по заработной плате.

Таблица 2 - Структура доходов консолидированного бюджета Оренбургской области

В процентах

Группы доходов	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год
Налоговые доходы, в том числе:	85,97	80,54	82,24	84,64
Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций	35,93	29,92	22,92	20,84
Налог на доходы физических лиц	17,24	27,0	28,60	28,95
Акцизы	1,04	1,95	2,10	8,66
Налоги на имущество	7,22	10,63	10,43	9,38
Платежи за пользование природными ресурсами	15,54	20,72	19,92	23,56
Неналоговые доходы	2,73	4,27	4,65	5,30
Безвозмездные перечисления от других бюджетов бюджетной системы	5,36	8,71	9,15	8,36
Всего доходов	100,0	100,0	100,0	100,0

В налоговых доходах бюджета области существенно более значима, по сравнению со среднероссийскими показателями роль платежей за пользование природными ресурсами. Однако поэтапная централизация налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья приведет, начиная с 2004 года, к снижению его роли в доходах бюджета области.

В доходах консолидированного бюджета доля местных бюджетов в течение рассматриваемого периода ежегодно изменялась: 40 % - в 2000 г., 61,5 % - в 2001 г., 51 % - в 2002 г., 60 % - в 2003 г. В целом прослеживается нарастающая

динамика, но при сокращении самостоятельности местных бюджетов и увеличении доли безвозмездных перечислений из бюджета области.

В налоговых доходах местных бюджетов наиболее заметна тенденция снижения роли местных налогов и сборов, доля которых в налоговых доходах уже в 2002 году оказалась менее 1 % и становится все более символической (таблица 3). Но одновременно увеличивается роль регулирующих налогов, среди которых наиболее существенны поступления от налога на доходы физических лиц, платежей за пользование природными ресурсами и налога на прибыль. В налоговых доходах местных бюджетов Оренбургской области присутствует характерная особенность, несвойственная среднероссийским показателям – значительная и растущая доля платежей за пользование природными ресурсами.

Таблица 3 - Структура доходов бюджетов муниципальных образований Оренбургской области

В процентах

Группы доходов	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год
Налоговые доходы, в том числе:	78,4	68,91	65,47	67,83
Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций	15,53	22,41	16,72	18,56
Налог на доходы физических лиц	31,79	35,79	40,81	40,15
Акцизы	1,26	2,77	4,33	4,07
Налоги на имущество	9,39	10,31	10,99	9,23
Платежи за пользование природными ресурсами	5,25	14,18	18,72	21,42
Местные налоги и сборы	26,13	6,71	0,91	0,61
Неналоговые доходы	2,72	3,5	4,92	5,87
Безвозмездные перечисления, из них:	18,88	27,59	29,61	26,3
от других бюджетов бюджетной системы	18,88	25,04	29,19	25,6
Всего доходов	100,0	100,0	100,0	100,0

В целом же, несмотря на сохранение областью своего статуса региона-донора, сбалансированность областного и местных бюджетов достигается за счет привлечения бюджетных ссуд. Для Оренбургской области эта практика стала типичной с 2001 года, когда выявилась проблема сокращения налоговой базы вследствие установления трансфертных цен крупнейшими налогоплательщиками, расположенными на территории области. В 2001-2003 г.г. область получала бюджетные ссуды из федерального бюджета, предоставляя, в свою очередь, ссуды местным бюджетам. Начиная с 2002 года, в структуре расходов консолидированного бюджета Оренбургской области произошли существенные

изменения, в целом типичные для всех регионов: сократилась доля расходов на экономику (таблица 4).

Наиболее значимыми расходами консолидированного бюджета Оренбургской области являются образование, здравоохранение и физическая культура, социальная политика, жилищно-коммунальное хозяйство и дорожное хозяйство. Причем, увеличение их доли в расходах бюджета существенно – от 43 % в 2000 г. до 68 % в 2003 г., что в значительной мере связано с ухудшением сбалансированности бюджета, вызвавшим сокращение расходов на экономику. Значительная доля расходов бюджета на производственный сектор в 2000-2001 г.г явилась следствием поступления средств от продажи государственного пакета акций нефтяной компании «ОНАКО», находившейся на территории области. В 2002-2003 г.г. структура расходов консолидированного бюджета области приблизилась к среднероссийским показателям.

Таблица 4 - Структура расходов консолидированного бюджета Оренбургской области

В процентах от всех расходов

Направление расходов	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год
Государственное управление и местное самоуправление	4,76	7,33	7,59	7,37
Судебная власть	0,05	0,21	0,22	0,2
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	2,19	3,09	3,4	3,25
Промышленность, энергетика и строительство	9,06	9,98	5,4	6,02
Сельское хозяйство и рыболовство	18,45	7,14	3,23	2,96
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	3,72	4,24	1,68	1,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	13,24	10,46	8,87	8,91
Образование	17,84	22,67	26,25	25,9
Культура, искусство, кинематография	1,97	2,3	2,56	2,58
Средства массовой информации	0,28	0,35	0,48	0,46
Здравоохранение и физическая культура	17,13	20,16	21,61	20,99
Социальная политика	5,49	8,78	9,76	8,4
Дорожное хозяйство	-	-	8,94	9,7
Прочие расходы	5,92	3,29	-	1,66
Всего расходов	100,0	100,0	100,0	100,0

Динамика распределения расходов между областным и местными бюджетами повторяет изменение между ними структуры доходов: Если в 2000 г. только 34 % расходов финансировалась из местных бюджетов, то в 2003 г. – 60 %. Несбалансированность и кредиторская задолженность местных бюджетов в области имеет место. Для финансирования дефицита местных бюджетов, как правило, привлекаются банковские кредиты, что еще более усугубляет проблему их сбалансированности.

Структура расходов местных бюджетов области (таблица 5) отражает текущее распределение ответственности между уровнями власти. Расходы на дорожное хозяйство практически полностью сосредоточены на региональном уровне, его роль преобладает в финансировании расходов на социальную политику и здравоохранение. Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культуру преимущественно финансируются из местных бюджетов.

Таблица 5 - Структура расходов бюджетов муниципальных образований Оренбургской области

В процентах от всех расходов

Направление расходов	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год
Государственное управление и местное самоуправление	5,83	8,64	9,17	8,83
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	0,29	0,33	0,38	0,23
Промышленность, энергетика и строительство	0,2	6,52	3,86	4,98
Сельское хозяйство и рыболовство	2,07	7,22	3,89	2,93
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	4,34	2,87	2,03	2,14
Жилищно-коммунальное хозяйство	26,45	16,8	14,4	14,58
Образование	30,34	33,91	40,52	40,68
Культура, искусство, кинематография	2,76	2,72	3,11	3,12
Средства массовой информации	0,12	0,1	0,11	0,13
Здравоохранение и физическая культура	21,48	15,15	15,33	15,24
Социальная политика	3,29	2,57	6,37	5,32
Прочие расходы	2,83	3,17	0,83	1,82
Всего расходов	100,0	100,0	100,0	100,0

Взаимоотношения финансовых органов муниципальных образований с финансовым управлением администрации области способствуют проведению единой финансовой, бюджетной и налоговой политики. Но, как и в любом регионе, в Оренбургской области есть муниципальные образования с различным налоговым потенциалом, что требует перераспределения финансовых ресурсов через вышестоящий бюджет. Более того, состав муниципальных образований Оренбургской области по их территориальному формированию неоднороден.

### **2.2.2 Модели организации межбюджетных отношений в Оренбургской области**

На организацию межбюджетных отношений в Оренбургской области оказывает влияние ее административно-территориальное устройство, которое не сводится к простому географическому делению территории. В его основу положены экономический, национальный и исторический принципы, необходимые для рациональной организации жизни людей, производства и управления. Комплексное применение этих принципов с учетом сложившихся традиций и иных факторов позволяет осуществлять рациональное выделение административно-территориальных единиц.

Административно-территориальное устройство Оренбургской области включает в себя города, районы, рабочие поселки, сельские поселения, закрытые административно-территориальные образования. Характерными признаками этих административно-территориальных единиц являются четко очерченные границы, компактность проживания, непрерывность и экономическая целостность территорий, право населения формировать органы управления. В силу этого права определенная территория обретает черты, присущие социально-политической организации, получает статус административно-территориальной единицы, границы которой не обязательно совпадают с границами муниципального образования.

В связи с этим у субъектов РФ и Оренбургской области, в частности, возникает проблема формирования муниципальных образований, территориальная определенность которых является их важнейшим признаком.

В Оренбургской области прошло две реформы местного самоуправления, что не противоречило действующему законодательству, допускающему формирование муниципальных образований на уровне поселения или группы поселений, состав которых может быть сколь угодно широк.

С принятием закона «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области» в 1996 году бюджетная система области стала состоять из двух уровней – областного бюджета и бюджетов 578 муниципальных образований, которые включали 11 муниципальных образований–городов; 1 муниципальное образование охватывало город и район («Город Абдулино и Абдулинский район»); 548 муниципальных образований были сформированы на уровне сел; 18 муниципальных образований – на уровне поселков. Муниципальных образований–районов не было совсем, хотя районы

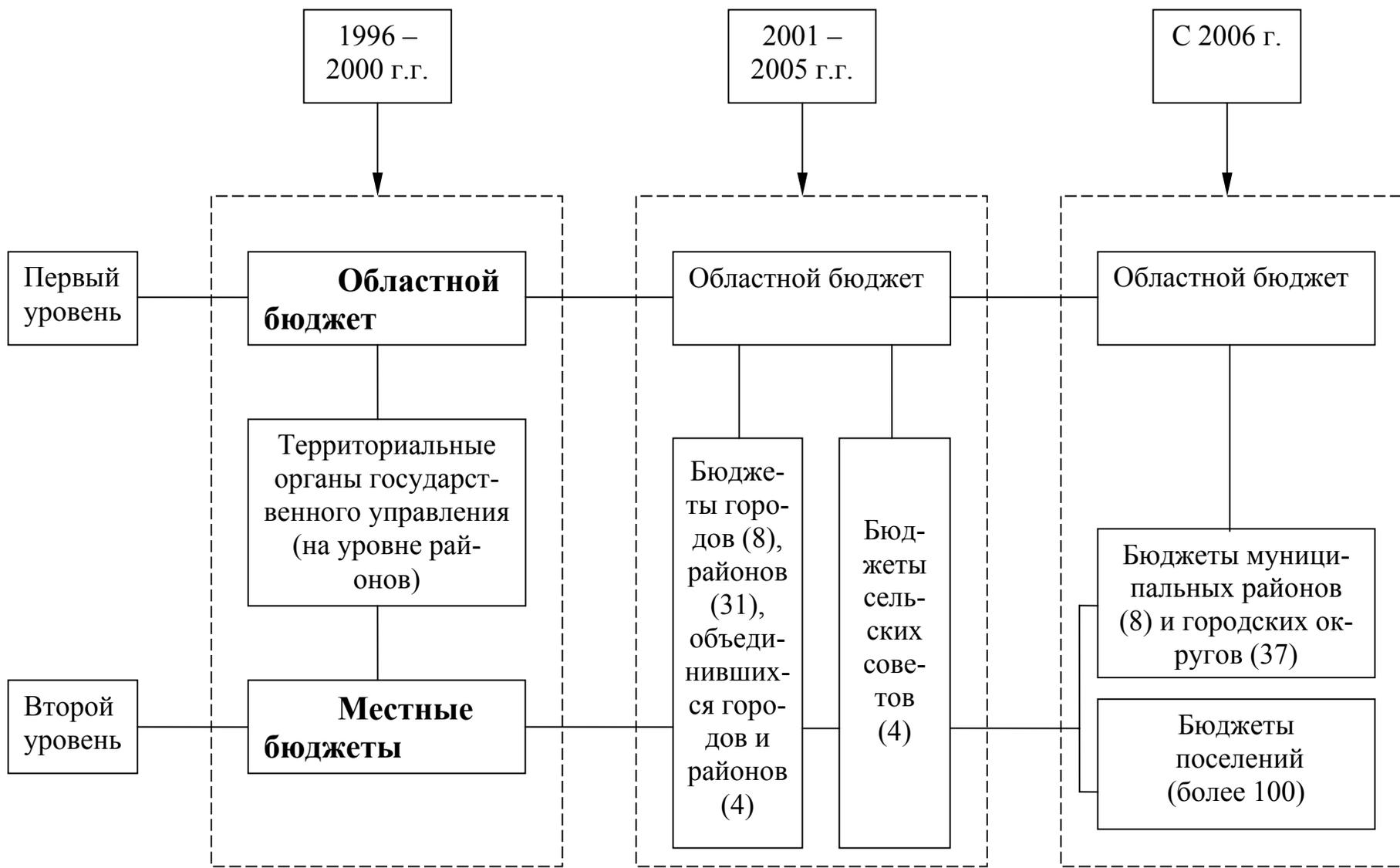


Рисунок 4 - Модели организации межбюджетных отношений в Оренбургской области

как административные единицы сохранялись. В первые два года реформы по существу они сохраняли свой статус и как муниципальные образования, но в дальнейшем стали выполнять функции территориальных органов государственного управления, администрация которых финансировалась из областного бюджета. Модель организации межбюджетных отношений в Оренбургской области в период с 1996 по 2000 гг. представлена на рисунке 4.

Такое огромное число муниципалитетов усложняло организацию межбюджетных отношений с областью. В процессе расчетов доли отчислений в бюджеты органов местного самоуправления, размеров ФФПМО практически одни и те же финансовые операции необходимо было проделывать для 578 муниципальных образований, что представляло собой трудоемкий процесс. Кроме того, отсутствие районных бюджетов значительно увеличило нагрузку на областной бюджет за счет расширения его расходных полномочий. Области пришлось принять на свой бюджет финансирование территориальных органов государственной власти, которые были сформированы на основе администраций районов, сохранившихся как административно-территориальные единицы. Проблема здесь заключается в том, что на территории отдельных муниципальных образований находятся участки по добыче газа, нефти и других полезных ископаемых. Платежи, взимаемые с пользователей недр, могут составлять в объеме соответствующего бюджета значительные суммы, способные полностью покрыть его минимальные расходы даже при минимальных долях отчислений от федеральных и региональных налогов.

Территория Оренбургской области богата природными ресурсами - газ, нефть, медно-колчедановые руды, каменная соль, но расположены месторождения крайне неравномерно. Западная и центральная части области обладают значительными запасами нефти и газа, строительными материалами осадочного происхождения. На востоке области имеются месторождения металлических полезных ископаемых: меди, золота, хромитов, никеля, железных, марганцевых руд, молибдена. Из неметаллических полезных ископаемых в области выявлены месторождения хризотил-асбеста, каолина, облицовочных мраморов, поделочных яшм, горного хрусталя, высококачественных флюсовых известняков и кварцитов, высокопрочного строительного камня, огнеупорных и тугоплавких глин, песков и песчано-гравийных материалов, кирпичного и керамзитового сырья, бентонитовых глин.

Вследствие неравномерности сосредоточения по территории области вовлеченных в производство природных ресурсов наблюдалась ситуация, когда доходы отдельных муниципалитетов в несколько раз превышали их расходы. Но невозможно было напрямую направить часть этих средств в соседнее муниципальное образование, входящее в состав района как административной единицы, в целях снижения нагрузки на расходную часть бюджета области. Кроме того, средства по финансированию учреждений, выполняющих общерайонные функции по обслуживанию населения, выделялись из областного бюджета.

Организация местного самоуправления в последние годы в Оренбургской области претерпела значительные изменения. Законодательным Собранием

Оренбургской области был принят Закон Оренбургской области от 22.02.1999 г. № 198/31-03 «О территориях муниципальных образований и порядке их образования, объединения, преобразования, упразднения, установления и изменения границ», предопределивший реформу местного самоуправления 2001 года, в ходе которой были созданы муниципальные образования в сельской местности в основном на уровне районов.

Изменение модели организации межбюджетных отношений связано с принятием Постановления правительства Оренбургской области от 24 марта 2000 г. № 2-п «О реформе местного самоуправления в Оренбургской области», в котором отмечалась неэффективность действующей в области системы местного самоуправления. В качестве причин такого положения были названы разобщенность местной власти на уровне районов, сельсоветов и поссоветов, отсутствие четкого распределения между ними предметов ведения и полномочий, недостаточная концентрация как у территориальных органов государственной власти - районных администраций, так и у сельских администраций финансовых и материальных ресурсов, властных полномочий, необходимых для сохранения и развития инфраструктуры, обеспечивающей поддержание и подъем уровня экономического потенциала муниципальных образований, удовлетворение жизненно важных потребностей населения. Был сделан вывод о том, что такое положение дел в органах местной власти - одна из причин снижения за последние годы уровня социально-экономического развития многих территорий области.

Правительством Оренбургской области была признана целесообразной организация муниципальных образований в сельских территориях на уровне районов, а при объединении сельских муниципальных образований с городскими формировалось единое муниципальное образование города и района.

С 1 января 2001 года органы власти Оренбургской области на основе решений сходов жителей внесли изменения в бюджетное устройство области, укрупнив муниципальные образования. В области было создано 47 муниципальных образований, которые можно подразделить на несколько видов:

- муниципальные образования, расположенные на территориях 8 городов: Бугуруслан, Бузулук, Гай, Медногорск, Новотроицк, Оренбург, Орск, Сорочинск;

- муниципальные образования, расположенные на территориях 4-х объединившихся городов и районов: город Абдулино и Абдулинский район, город Кувандык и Кувандыкский район, Соль-Илецкий район и город Соль-Илецк, город Ясный и Ясенский район;

- муниципальные образования, занимающие небольшую по площади территорию и расположенные в территориальных границах других муниципалитетов. Таких муниципальных образований в Оренбургской области 4, из них 3 - в Оренбургском районе: Красноуральский, Пригородный, Чернореченский сельские Советы, Софиевский сельский совет в Пономаревском районе;

- муниципальные образования, границы которых совпадают полностью с административной территорией районов. Таких муниципальных образований, расположенных на уровне районов насчитывается 29: Адамовский, Акбулак-

ский, Александровский, Асекеевский, Беляевский, Бугурусланский, Бузулукский, Гайский, Грачевский, Домбаровский, Илекский, Кваркенский, Красногвардейский, Курманаевский, Матвеевский, Новоорский, Новосергиевский, Октябрьский, Первомайский, Переволоцкий, Сакмарский, Саракташский, Светлинский, Северный, Сорочинский, Ташлинский, Тоцкий, Тюльганский, Шарлыкский;

- так называемые неполные муниципальные образования, которые образованы на территории районов, но территориально эти муниципальные образования меньше административных границ этих районов. Это муниципальные образования «Оренбургский район» и «Пономаревский район».

По мнению региональных властей, действующее в настоящее время в области бюджетное устройство, почти повторяющее административно-территориальное устройство региона, является наиболее целесообразным с точки зрения взаимоотношений между государственной властью и органами муниципальных образований по сравнению с бюджетным устройством 1996 - 2000 г.г.

### **2.2.3 Бюджетное регулирование в Оренбургской области**

Действующее федеральное законодательное регулирование предоставляет органам власти и управления на уровне субъекта Федерации достаточно ограниченные, но мощные инструменты воздействия на бюджетный процесс в рамках системы местного самоуправления. В настоящее время бюджетное регулирование осуществляется, прежде всего, через систему регулирующих налогов, а также через систему финансовой поддержки, в том числе через дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований и различные субвенции. При этом необходимость параллельного действия двух различных систем финансового выравнивания определяется крайне высокой степенью внутрирегиональной социально-экономической и бюджетно-финансовой дифференциацией [140, с. 128]. Другой вопрос, насколько рационально и эффективно будут применены субъектами Федерации эти инструменты и будет ли достигнута цель – выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований?

В основе распределения общегосударственных финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы лежат принципы самостоятельности региональных и местных бюджетов, их государственной финансовой поддержки, территориального формирования источников их доходов. Исходя из этих принципов, доходы бюджета Оренбургской области и входящих в ее состав муниципальных образований формируются за счет собственных и регулирующих источников доходов.

Известно, что муниципальные органы власти заинтересованы в собственных источниках доходов, поскольку они позволяют шире проявлять хозяйственную инициативу, обеспечивать финансирование предусмотренных в бюджете мероприятий, добиваться увеличения платежей в бюджет. К сожалению,

собственные доходы не являются основными источниками формирования бюджетов муниципальных образований Оренбургской области.

Более того, проведенный анализ местных бюджетов Оренбургской области свидетельствует о том, что в последние годы наблюдается снижение доли собственных доходов муниципальных образований в общей сумме налоговых поступлений: если в 1999 году она составила 36,4 %, то уже в 2003 г. – 27,7 % (таблица 6).

Среди собственных доходов муниципальных образований Оренбургской области наибольший удельный вес занимает налог на имущество предприятий. Однако, в анализируемый период наблюдается тенденция к его снижению, в 1999 г. он составил 22 %, в 2000 г. – 13 %, в 2001 г. - 14 %, в 2002 г. – 14,5 %, а в 2003 г. наблюдается незначительное его увеличение до 16 % от собственных доходов муниципальных образований.

Что касается регулирующих налогов, то здесь ситуация противоположная - наблюдается увеличение их доли в доходах бюджетов муниципальных образований Оренбургской области. В период с 1999 по 2003 гг. доля регулирующих налогов возросла почти в 2 раза. В 1999 году регулирующие налоги составили 1326046 тыс. р. или 27,8 % всех доходов муниципальных образований области, а по данным 2003 года - 4839411 тыс. р. или 51,4 % всех доходов. В качестве основных регулирующих налогов в Оренбургской области используются налог на прибыль организаций (в пределах доли субъекта Федерации) и налог на доходы физических лиц. По 2000 год включительно в качестве регулирующего налога использовался НДС; по 2001 год включительно роль регулирующих налогов выполняли не только акцизы на спирт этиловый и ликероводочные изделия (которые применяются и сейчас в этом качестве), но и акцизы на прочие товары (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили и импортные подакцизные товары). Следует добавить, что с 2002 года в качестве регулирующего налога в Оренбургской области используется налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья.

Являясь фактически регулирующими (в соответствии с законами Оренбургской области об областном бюджете, с федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующие годы) все вышеназванные налоги (за исключением налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья) Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» отнесены к собственным доходам местных бюджетов. Этот пример весьма наглядно демонстрирует, как норма одного закона противоречит постоянной норме другого закона и может быть легко изменена, что представляется необоснованным с позиций права.

Напомним, что в законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» определены «доли в среднем по субъекту РФ» для этих налогов, за исключением налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, ставки расщепления которого между федерацией и субъектом РФ закреплены в Бюджетном кодексе РФ, и при желании субъект Федерации может передать полностью или частично свою долю этого налога муниципалитетам в порядке бюджетного регулирования.

В соответствии с вышеназванным законом доля налога на прибыль, передаваемая в местные бюджеты должна составлять не менее 5 %; налога на доходы физических лиц – не менее 50 %; акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия – не менее 5 %; акцизов на остальные товары (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили и импортные подакцизные товары) и НДС – не менее 10 % в среднем по субъекту Федерации РФ [4, ст. 7, пункт 4].

В соответствии с пунктом 5 статьи 7 этого закона размеры минимальных долей указанных налогов определяются законодательными органами субъекта РФ и должны закрепляться за муниципальными образованиями на постоянной основе. Расчет долей по каждому из этих налогов (для каждого муниципального образования) должен производиться исходя из общего объема средств, переданных субъекту РФ, а также в соответствии с фиксированной формулой и фактическими данными базового года. Однако на практике этого не происходит, не говоря уже о существовании формулы. Закон разрешает законодательному органу субъекта РФ устанавливать нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты от регулирующих доходов сверх этих долей на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее, чем на три года). Иначе говоря, возможна двусмысленная трактовка времени действия нормативов отчислений.

Можно сослаться на статью 58 Бюджетного кодекса РФ, в которой говорится, что собственные доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов, а также закрепленных за субъектами РФ федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам на постоянной основе полностью или частично – в процентной доле, утвержденной законодательными органами субъектов РФ на срок не менее трех лет. Срок действия нормативов может быть сокращен только в случае внесения изменений в законодательство о налогах и сборах Российской Федерации. Однако проблема осложняется тем, что большинство из названных выше налогов фактически являются регулирующими, либо ставка их постоянно меняется законодательством о налогах и сборах, как, например, в случае с налогом на прибыль организаций, ставка которого снизилась с 35 % до 24 %.

Среди регулирующих источников доходов бюджетов муниципальных образований Оренбургской области наибольшее увеличение наблюдается по налогу на доходы с физических лиц – с 49,6 % в 1999 г. до 64,6 % в 2002 г. Однако, наблюдается снижение доли по налогу на прибыль с 31,8 % до 30,8 % в этот же период.

О финансовом положении органов местного самоуправления свидетельствует соотношение собственных и регулирующих доходов. Собственные доходы являются своеобразным индикатором самостоятельности местных органов власти. Проведенный анализ свидетельствует о том, что доходы муниципальных образований Оренбургской области формируются в основном за счет регулирующих источников. Удельный вес собственных доходов в общей сумме доходов местных бюджетов составил в 2002 г. 26,2 %, в то время как удельный вес регулирующих доходов – 44,1 %, а на 2003 год собственные доходы

Таблица 6 - Состав и структура доходов муниципальных образований Оренбургской области

Доходы	1999 год		2000 год		2001 год		2002 год		2003 год	
	Тыс.р.	Уд. вес								
Собственные	1734524	36,4	2652566	35,2	2454519	33,3	2412766	26,2	2611507	27,7
Регулирующие налоги	1326046	27,8	2395600	31,8	3067856	41,5	4072098	44,1	4839411	51,4
Перечисления от вышестоящих бюджетов	1698557	35,8	2480098	33,0	1862693	25,2	2736423	29,7	1964623	20,9
Всего доходов	4759127	100	7528264	100	7385068	100	9221287	100	9415541	100

Таблица 7 – Состав и структура доходов бюджета г. Оренбурга

Доходы	1999 год		2000 год		2001 год		2002 год		2003 год	
	Тыс.р.	Уд. вес								
Собственные	535908	55,9	698932	50,4	608626	41,6	713106	42,2	694628	35,9
Регулирующие	299744	31,2	477370	34,4	799831	54,7	830775	49,2	1241369	64,1
Перечисления от вышестоящих бюджетов	123756	12,9	211539	15,2	53872	3,7	145743	8,6	-	-
Всего доходов	959408	100	1387841	100	1462329	100	1689624	100	1935997	100

муниципальных образований были запланированы в размере 261507 тыс. р. или 27,7 % от всех доходов, регулирующие – в сумме 4839411 тыс. р. или 51,4 %. Ожидаемое увеличение регулирующих доходов по сравнению с собственными планируется в 1,8 раза, то есть, говорить о самостоятельности муниципальных образований Оренбургской области не приходится. Рост доли регулирующих доходов свидетельствует об увеличении зависимости местных бюджетов от вышестоящих. Уровень перечислений от других бюджетов (дотации, субвенции и другие виды финансовой помощи) снижается: в 1999 г. он составил 35,8 %, а в 2002 г. - уже 29,7 %.

В целом такая же ситуация наблюдается в отдельных муниципальных образованиях области, в том числе в формировании бюджета областного центра – г. Оренбурга, являющегося крупнейшим городом, численность которого насчитывает 531,3 тысячи жителей. Далее по числу жителей следуют Орск (278,2 тысячи человек) и Новотроицк (115,4 тысячи человек). Остальные города относятся к средним и малым.

Доходы бюджета г. Оренбурга в период с 1999 г. по 2000 г. формировались в основном за счет собственных источников, несмотря на снижение их удельного веса с 55,9 % до 50,4 % (таблица 7). С 2001 года продолжается их постепенное сокращение с 41,6 % до 35,9 % в 2003 году при увеличении удельного веса регулирующих доходов. Так, с 1999 года их доля увеличилась с 31 % до 64 % в 2003 году.

Среди регулирующих источников наибольшие темпы роста наблюдаются у налога на доходы физических лиц: 36,9 % - в 1999 г., 72,5 % - в 2002 г.

Такое изменение удельного веса регулирующих налогов связано с изменением нормативов отчислений, которые ежегодно пересматриваются и утверждаются законом «О бюджете Оренбургской области» на очередной финансовый год. Нормативы отчислений от ранее перечисленных налогов Законодательное собрание области устанавливает дифференцированно для каждого муниципального образования (Приложение В). При этом они колеблются от минимального (0,01 %) до стопроцентного зачисления регулирующего налога в бюджет муниципалитета.

Как видно из приложения В, по таким существенным доходным источникам для бюджета г. Оренбурга, как налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций, нормативы отчислений крайне нестабильны. Так, по налогу на прибыль ставки отчисления в бюджет города менялись от 1 % в 1999 и 2000 годах до 6,16 % в 2001 году, а в 2002 году ставка упала до 3 %, однако в 2003 году была увеличена до 5,63 % (или 31,25 % от доли этого налога, принадлежащей Оренбургской области). Норматив отчисления налога на доходы физических лиц в бюджет города с 19,98 % в 1999 году увеличился до 63,8 % в 2000 году, однако, в 2001 и 2002 годы сократился до 55 %, а в 2003 году – до 51,2 %. Ставка отчисления акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в 1999 и 2000 годы была 5 %, однако в последние три года сохраняется на уровне 25 %.

Такая же ситуация со снижением и непостоянством нормативов отчислений регулирующих налогов наблюдается еще в отношении ряда муниципалите-

тов, являющихся донорами в Оренбургской области. Ежегодные изменения нормативов отчислений отрицательным образом сказываются на доходах местных бюджетов, что выражается в субъективном подходе при формировании регулирующих доходов местных бюджетов. Поэтому для устранения субъективизма в установлении нормативов отчислений необходимо ввести в практику бюджетного планирования разработку государственных минимальных социальных стандартов и нормы минимальной бюджетной обеспеченности каждого жителя.

Аналогично Оренбургской области осуществляется использование регулирующих налогов в процессе межбюджетного регулирования в большинстве субъектов РФ. Вместе с тем некоторые регионы (например, Иркутская область) устанавливали нормативы отчислений не «в среднем по субъекту РФ», как это сказано в ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», а не ниже определенных в нем долей налогов [140, с. 681].

В Самарской области пошли дальше, установив доли регулирующих налогов по единым для всех муниципальных образований нормативам отчислений от сумм налогов, поступающих в бюджет области. Выбор конкретных нормативов отчислений определялся исходя из необходимости выполнения условий законодательства, определяющего минимальные доли, закрепленные за бюджетами муниципальных образований, и достижения определенной величины совокупного размера доходов местных бюджетов. Единые для всех муниципальных образований Самарской области нормативы отчислений от налогов были закреплены за местными бюджетами на долговременной основе (не менее 3 лет).

Следует отметить, что возможность установить для всех муниципалитетов Самарской области единые нормативы отчисления от регулирующих налогов имеется благодаря отсутствию серьезных внутрирегиональных экономических, географических и климатических различий. Это обстоятельство сыграло решающую роль в выборе методики взаимоотношений областного и местного бюджетов.

В целях минимизации встречных финансовых потоков в Самарской области также предусматривается возможность передачи дополнительных нормативов отчислений от доходов в бюджеты муниципальных образований в счет трансфертов. Таким правом воспользовались 27 из 37 муниципальных образований области, из которых 3 стали полностью бездотационными. Безусловно, для многих муниципалитетов данное право с учетом активизации органов местного самоуправления по сбору налогов может положительно повлиять на исполнение доходных частей их бюджетов, т.е. появляется реальная возможность собрать больше доходов по сравнению с той суммой, которая предусмотрена в бюджете в виде трансферта.

Описанная методика Самарской области имеет своей целью развитие собственной доходной базы муниципалитетов и оптимизацию расходов. Каждое муниципальное образование при этом «получает свою долю» от роста собственной доходной базы, так как рост собственных доходов не приводит к экви-

валентному уменьшению размера финансовой помощи (трансферта) в следующем году, как это было ранее [148, с. 10].

В Оренбургской области предпринималась попытка разработки нормативов бюджетной обеспеченности. В 1997 году Оренбургский Городской Совет направлял в Законодательное Собрание области в порядке законодательной инициативы проект закона «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности в Оренбургской области». В нем предлагались нормативы минимальной бюджетной обеспеченности для формирования областного бюджета и для бюджетов муниципальных образований. Законопроект не был принят из-за наличия ряда недостатков. Так, например, по образованию предусматривались нормы только для учреждений, занимающихся внешкольной работой с детьми, а для детсадов, школ, интернатов и т.д. нормы отсутствовали. Множество вопросов вызывали нормативы для жилищно-коммунального хозяйства. На наш взгляд, был еще один серьезный недостаток этого проекта. В проекте были показаны только стоимостные показатели, не отражены методики их расчета, не оговаривалась возможность и способы корректировки показателей с учетом различных факторов (численности населения, структуры производства, инфляции и т.п.). Не была проведена группировка муниципальных образований. Все это делало законопроект бесперспективным и не обеспечивающим прозрачность расчетов бюджетной обеспеченности.

Проведенный анализ соотношения собственных и регулирующих доходов муниципальных образований Оренбургской области указывает, прежде всего, на зависимость местных бюджетов от областного бюджета, что обуславливает отсутствие у местных властей заинтересованности в увеличении доходной базы бюджета области. Неуклонно снижающаяся доля собственных доходов местных бюджетов лишает местные органы власти финансовой самостоятельности, которая означает не только распределение ответственности между уровнями бюджетной системы по осуществлению определенных видов обязательств, но и обеспечение реальных возможностей получения источников доходов для этого. Только после того, как распределена ответственность за расходы, и стал известен их общий объем на каждом уровне бюджетной системы, следует приступать к разработке системы закрепления налогов и перераспределения доходов между различными уровнями власти.

Недостаток применяемой в Оренбургской области модели бюджетного выравнивания проявляется прежде всего в уязвимости доходной части муниципальных бюджетов, поскольку вышестоящие органы власти могут произвольно менять пропорции распределения налогов, опустошая нижестоящие бюджеты. Это стало одной из главных причин острых бюджетных конфликтов.

Низкая доля собственных доходных источников лишает органы власти местного самоуправления возможности долгосрочного и среднесрочного планирования расходов бюджета, препятствует проведению эффективной политики капитальных вложений бюджетных средств, приводит к появлению и наращиванию нефинансируемых обязательств бюджета. В результате снижается заинтересованность администраций этих муниципальных образований в повыше-

нии собираемости налогов на своей территории, а также в изыскании дополнительных источников доходов.

Таким образом, действующая модель формирования доходной части бюджетов муниципальных образований области не способствует проведению эффективной бюджетной политики в текущем периоде и на перспективу, поскольку нормативы отчислений от регулирующих доходов претерпевают изменения почти ежегодно, меняя ситуацию чаще всего не в пользу муниципалитетов, тем самым подрывая стабильность в регионе и доверие к власти.

Кроме того, реформирование налоговой системы оказывает отрицательное влияние на формирование доходов местных бюджетов. Остается проблемой покрытие выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в результате прекращения взимания регионального сбора на нужды образовательных учреждений, налога с продаж и ряда местных налогов (например, налога на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне и др.) Эта отмена должна была бы компенсироваться поступлением налога на вмененный доход для определенных видов деятельности. Однако, на практике этого не происходит. Все бюджеты субъектов Российской Федерации с 2003 г. понесли существенные потери в связи с отменой налога на пользователей автодорог. Кроме того, принятие всех глав Налогового кодекса РФ приведет к сокращению местных налогов и сборов до пяти видов, которые полностью зачисляются в местные бюджеты.

Все это требует изменения бюджетных отношений по всей совокупности вопросов, относящихся к этой сфере. К числу важнейших бюджетных проблем на территории, касающейся обеспечения финансовой устойчивости органов местного самоуправления, следует отнести рационализацию распределения доходов и расходов между бюджетами территорий и областным бюджетом. На реализацию этой цели направлен механизм регионального выравнивания, суть которого состоит в перераспределении финансовых ресурсов между различными уровнями власти и оказания финансовой поддержки на основе бюджетных и внебюджетных инструментов.

Передача регулирующих доходов местным бюджетам представляет собой первый этап бюджетного регулирования, на котором достигается «сглаживание» первоначального разрыва по закрепленным доходным источникам местных бюджетов. На втором этапе осуществляется полное выравнивание путем оказания финансовой помощи из областного бюджета в виде дотаций.

Для целей бюджетного регулирования в областном бюджете создан фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО), основной целью которого является выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности, то есть подтягивание относительно слабых, отсталых регионов до уровня средних.

В Оренбургской области данный фонд ежегодно формируется путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в областной бюджет. При определении финансовой помощи в области используется подход, одобренный «Концепцией реформирования межбюджетных отношений в 1999 – 2001 гг.», где сначала оцениваются расходные полномочия всех муни-

ципальных образований области, затем в соответствии с закрепленными расходными полномочиями перераспределяются доходные источники. После этого сохранившиеся дисбалансы компенсируются за счет финансовой помощи из ФФПМО. Распределение ФФПМО области, производится по формуле:

$$\text{ФФПМО} = \text{Рмо} - \text{Дмо} - \text{Т}, \quad (1)$$

где Рмо – расходы муниципального образования;

Дмо - доходы муниципального образования;

Т – дефицит муниципального образования, определяемый по формуле:

$$\text{Т} = \text{Ткб} / \text{Дкб} * 100 * \text{Дмо} / 100, \quad (2)$$

где Ткб – дефицит консолидированного бюджета;

Дкб – доходы консолидированного бюджета.

В статье 10 Федерального Закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» говорится, что распределение средств ФФПМО должно осуществляться в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей ряд факторов, определяющих особенность данного субъекта РФ. Однако вышеприведенная формула этим требованиям не соответствует. Более того, напрашивается вывод о том, что финансовая помощь из ФФПМО нацелена не на выравнивание бюджетной обеспеченности, а на софинансирование разрыва между расходами и доходами бюджетов муниципальных образований области.

Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств ФФПМО устанавливается в процентах и утверждается законом Оренбургской области (Приложение Г). Перечисление средств в местные бюджеты из ФФПМО производится ежемесячно всем муниципальным образованиям, имеющим право на финансовую помощь. Сведения о фактическом объеме средств ФФПМО должны публиковаться в СМИ ежемесячно.

Так, в 1999 году ФФПМО Оренбургской области составил 1195144 тыс. р. (25 % от общей суммы доходов), в 2000 г. - 2037221 тыс. р. (27,1 %), в 2001 году - 1756563 тыс. р. (23,79 %), в 2002 г. - 1683572 тыс. р. (18,26 %), в 2003 г. - 1650760 тыс. р. (17,53 %). На 2004 год ФФПМО запланирован в размере 899314 тыс.р. (рисунок 5). Но общий объем финансовой помощи муниципальным образованиям из областного бюджета в 2004 г. превысит 3 млрд.р, более двух третей которой выделяется в виде субвенций на реализацию государственного стандарта общего образования.

Таким образом, начиная с 2001 года, объем средств, концентрирующихся в ФФПМО, постепенно сокращается, а также с 2003 года уменьшается и число муниципальных образований, получающих средства из этого фонда.

Следует отметить, что г. Оренбургу финансовая помощь из ФФПМО в эти годы не предоставлялась (исключение составляют 2000 и 2001 годы, когда в процессе исполнения бюджета г. Оренбургу из этого фонда выделили 110070 тыс. р. и 18000 тыс. р. соответственно) в отличие от многих муниципалитетов

области, которые получают довольно значительную финансовую помощь из этого фонда. Это связано со многими факторами: и с тем, что собственные доходы на душу населения в Оренбурге выше, чем во многих муниципалитетах области, и с концентрацией промышленного производства, которая определяет объем налоговых доходов и т.д.

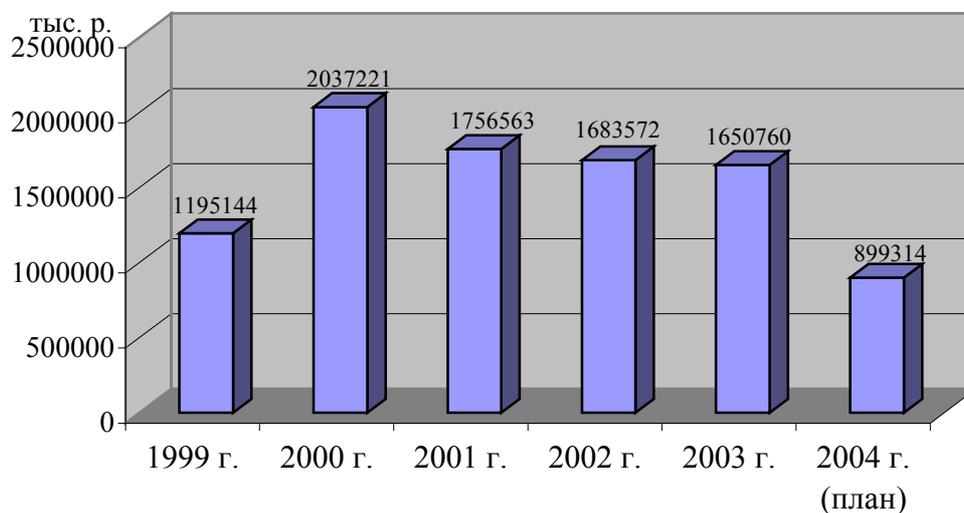


Рисунок 5 – Фактический объем фонда финансовой поддержки муниципальных образований Оренбургской области в 1999 – 2004 годы

Анализ распределения финансовой помощи в период с 1999 по 2003 гг. показал, что муниципальные образования Оренбургской области достаточно сильно отличаются друг от друга по собственным подушевым доходам. Причина тому – наличие существенных внутрирегиональных социально-экономических различий (в структуре производства, инфраструктуре, обеспеченности полезными ископаемыми и т.д.).

Так, собственные подушевые доходы самого обеспеченного муниципального образования области (Первомайский район) в 1999 г. превысили собственные подушевые доходы наименее обеспеченного муниципального образования (Беляевский район) почти в 25 раз, в 2000 году – в 23 раза, в 2001 году – уже в 28 раз, в 2003 году – в 77 раз. В наименее обеспеченном Софиевском сельсовете собственные подушевые доходы в 2003 году составили 146 рублей на человека, а в самом обеспеченном Чернореченском сельсовете – 11184 рубля на человека (Приложение Д). В большинстве муниципальных образований Оренбургской области собственные подушевые доходы незначительны. Они колеблются, находясь в пределах от 51,80 р. до 31 886,44 р. на человека, по данным 2001 года, т.е. различаются более чем в 600 раз. Их недостаточно бюджету муниципальных образований для обеспечения даже минимальных потребностей.

В 1999 году средний по муниципальным образованиям области показатель собственных подушевых доходов составил 679 рублей. Показатель собственных подушевых доходов бюджета г. Оренбурга превысил средний показатель в 1,4 раза и составил 982 рубля. Однако, в ряде муниципальных образова-

ний уровень собственных доходов на душу населения в 1999 году был значительно выше, чем в г. Оренбурге – это г. Бузулук (1004 рублей), г. Бугуруслан (1023 рублей), г. Новотроицк (1100 рублей), Новоорский (1005 рублей), Красногвардейский (1032 рублей), Оренбургский (1365 рублей), Курманаевский (1916 рублей), Сорочинский (1921 рублей), Первомайский (3096 рублей) районы. Причем, г. Ясный в отличие от г. Оренбурга, а также Красногвардеевский, Новоорский и Сорочинский районы (как и еще ряд муниципалитетов) в 1999 году получали помощь из областного бюджета, несмотря на превышение у них среднеобластного показателя подушевых собственных доходов. Однако нельзя забывать, что в район могут входить муниципалитеты с различным доходным потенциалом, и ряд из них действительно может нуждаться в финансовой помощи.

Аналогичная ситуация сложилась в результате исполнения местных бюджетов в 2000 году. Практически те же муниципальные образования (за исключением г. Ясного) имели уровень собственных доходов на душу населения, превышающий средний по муниципальным образованиям области показатель, который составил 1122 рублей, и уровень показателя для бюджета г. Оренбурга, который составил 1289 рублей.

В 2001 году ситуация несколько изменилась: подушевые собственные доходы г. Оренбурга были ниже среднего по муниципальным образованиям области уровня в 1,1 раза, а число муниципалитетов, собственные доходы на душу населения которых превысили средний по муниципальным образованиям области уровень (1291 рублей), сократилось.

Показатель собственных доходов на душу населения бюджета г. Оренбурга в 2002 году (1331 рублей) также ниже среднего по муниципалитетам области подушевого показателя (1529 рублей). В 2003 году показатели собственных доходов на душу населения бюджета г. Оренбурга составили 1307 рублей, что не намного выше среднего по муниципалитетам уровня (1303 рублей), и отставали от уровня подушевых собственных доходов тех же муниципалитетов, что ранее.

По уровню собственных и регулирующих доходов на душу населения в 1999 – 2003 годы ситуация практически аналогична результатам расчета собственных подушевых доходов (Приложение Д). Органы государственной власти области пытаются разрешить эту проблему путем предоставления местным органам власти средств из ФФПМО. Распределение средств ФФПМО отображено на рисунках 6,7 и на графиках приложения Е.

Данные графики построены в результате анализа доходов муниципальных образований. Из графиков распределения финансовой помощи видно, что собственные подушевые доходы муниципальных образований Оренбургской области во все рассматриваемые годы незначительны (за исключением нескольких районов: Красногвардейский, Оренбургский, Сорочинский, Курманаевский, Первомайский и Чернореченского сельского Совета).

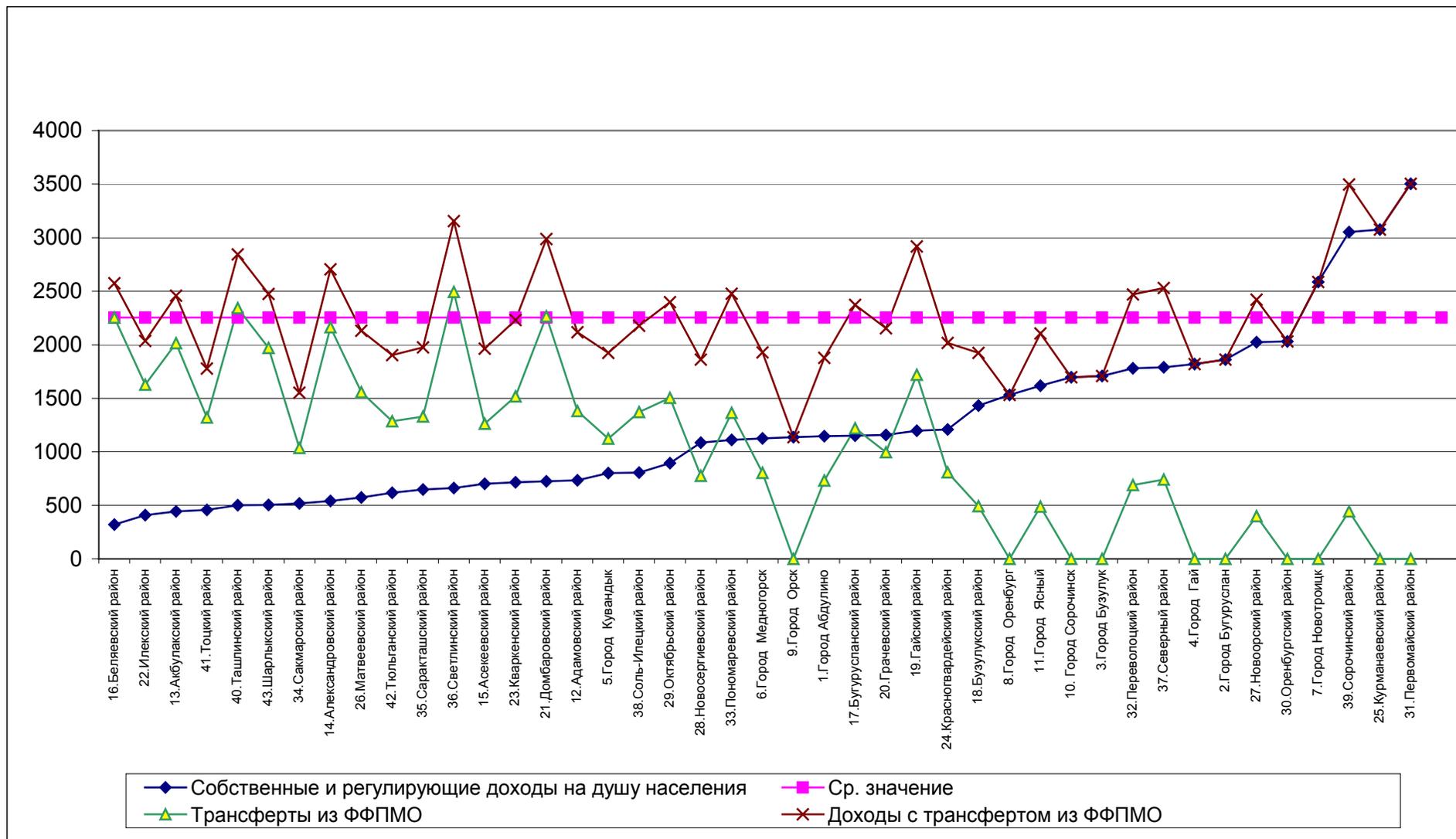


Рисунок 6 - Распределение ФФМО за 1999 год по данным финансового управления администрации Оренбургской области

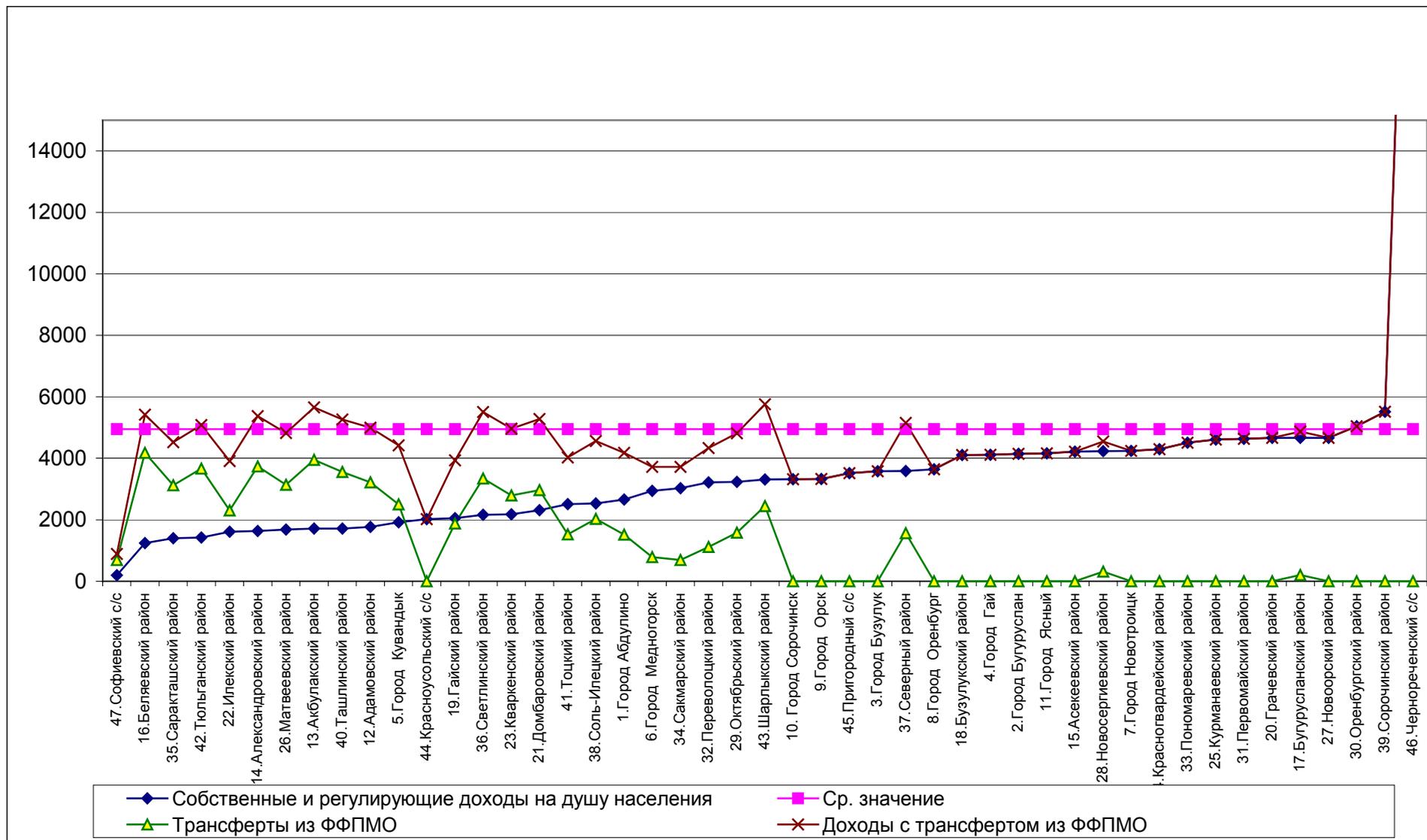


Рисунок 7 - Распределение ФФПМО за 2003 год по данным финансового управления администрации Оренбургской области

Горизонтальные линии характеризуют средний по области собственный доход на душу населения. Необходимо отметить, что выравнивание (распределение финансовой помощи) происходит таким образом, что превышает средне-областной уровень. Незначительные размеры финансовой помощи предоставляются следующим муниципальным образованиям: г. Орск, г. Гай, г. Оренбург, г. Сорочинск, г. Бугуруслан.

Обращает на себя внимание и такая тенденция, что всем городам средства ФФПМО передаются в незначительном размере. Так, например, в 1999 году г. Ясный, Пономаревский и Бугурусланский районы находились почти в одних и тех же пределах по размеру собственных подушевых доходов (1000 р., 1040 р., 910 р. соответственно), а финансовая помощь предоставлялась в различных объемах (2002,47 р., 2996,15 р. и 3251 р. соответственно), причем, районам - в больших размерах, чем городу.

Необходимо отметить, что распределение средств через этот фонд не решает проблему выравнивания доходов. Так, областной центр – г. Оренбург, который несет большую социально-экономическую нагрузку, является представителем области на межрегиональном уровне, имел обеспеченность бюджетными средствами в 2001 г. и 2002 г. ниже, чем в среднем по области. Кроме того, следует отметить, что всем городам Оренбургской области средства ФФПМО передаются в незначительном размере по сравнению с районами.

В целом анализ подушевых доходов позволяет сделать вывод, что г.Оренбург (как и еще ряд муниципалитетов) является донором в межбюджетных отношениях с Оренбургской областью, но оказывается по показателю подушевых доходов в «хвосте» списка муниципальных образований. Ситуация, когда в результате бюджетного регулирования доходы муниципалитетов-доноров получаются ниже доходов муниципалитетов-реципиентов говорит о неверном и субъективном подходе в межбюджетных отношениях между органами власти Оренбургской области и муниципальными образованиями. Нельзя считать нормальной ситуацию, когда объем доходов большинства муниципалитетов растет не за счет увеличения собственных доходов, а за счет предоставления финансовой помощи.

Все вышесказанное указывает на наличие проблем в организации межбюджетных отношений органов государственной власти Оренбургской области с органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав области, и доказывает нерациональность межбюджетных отношений внутри региона.

### **2.3 Оценка влияния бюджетного регулирования на доходы муниципальных образований Оренбургской области**

Важным аспектом оценки влияния бюджетного регулирования на доходы бюджетов муниципалитетов является анализ устойчивости местных бюджетов. В качестве инструментария для такого анализа используются бюджетные коэффициенты – показатели состояния бюджетов, рассчитанные как отношения абсолютных бюджетных показателей друг к другу.

Бюджетные коэффициенты позволяют сравнивать характеристики бюджета за различные периоды времени, сравнивать показатели бюджета конкретного муниципального образования с аналогичными показателями бюджетов других муниципальных образований. С помощью этих инструментов и ряда приемов достигается объективизация в оценке состояния местных бюджетов, а также выявляются факторы, влияющие на это состояние. В свою очередь, знание этих факторов и меры их влияния на бюджет позволяют определить причины негативных явлений в бюджетной сфере и более качественно готовить мероприятия по их устранению.

Но прежде чем приступить к анализу бюджетов с помощью бюджетных коэффициентов, необходимо определиться с понятием «устойчивость бюджета». Итак, под устойчивостью бюджета понимается способность бюджета (органов власти) полностью и своевременно обеспечивать финансирование возложенных на него (них) обязательств, вне зависимости от решений вышестоящих органов власти.

Для анализа устойчивости бюджетов муниципальных образований Оренбургской области применялись коэффициенты, предложенные Г.Б. Поляком. Необходимо отметить, что при проведении анализа Поляк Г.Б. предлагает использовать показатель «минимальных бюджетных расходов», под которыми понимает «средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по жизнеобеспечению населения» [62, с. 139]. Однако, использовать данный показатель в расчетах не представляется возможным, поскольку минимальные расходы настолько малы, что их не хватает для покрытия даже самых минимальных потребностей. Кроме того, отсутствие обоснованной государственной федеральной системы социальных стандартов вызывает трудности при формировании бюджетов, что, в свою очередь, увеличивает остроту в межбюджетных отношениях.

Тем не менее, анализ устойчивости бюджетов может быть проведен на основе следующих коэффициентов:

1) коэффициент соотношения регулирующих и собственных доходов, показывающий, во сколько раз регулирующие доходы превосходят собственные доходы муниципального образования, рассчитываемый по формуле:

$$K_{pc} = D_p / D_c, \quad (3)$$

где  $K_{pc}$  – коэффициент соотношения регулирующих и собственных доходов;

$D_p$  – регулирующие доходы;

$D_c$  – собственные доходы;

2) коэффициент автономии, который показывает долю собственных доходов муниципального образования в общем объеме бюджетных доходов и рассчитывается по формуле:

$$K_a = D_c / D, \quad (4)$$

где  $K_a$  – коэффициент автономии;

$D_c$  – собственные доходы;

$D$  – общая сумма доходов муниципального образования;

3) коэффициент обеспеченности расходов собственными доходами, показывающий возможность органов местного самоуправления финансировать возложенные на них расходные обязательства исходя из собственных усилий, рассчитываемый следующим образом:

$$K_{op} = D_c / P, \quad (5)$$

где  $K_{op}$  – коэффициент обеспеченности расходов собственными доходами;

$P$  – общая сумма расходов муниципального образования;

4) коэффициент бюджетного покрытия, который свидетельствует о том, в какой степени бюджетные расходы покрываются доходами. Используя данный показатель можно выделить муниципалитеты-доноры ( $K_n > 1$ ) и муниципалитеты-реципиенты ( $K_n < 1$ ). Данный коэффициент рассчитывается по следующей формуле:

$$K_n = D / P, \quad (6)$$

где  $K_n$  – коэффициент бюджетного покрытия;

5) коэффициент бюджетной задолженности, показывающий уровень задолженности бюджета на дату составления отчета о его исполнении. По величине коэффициента бюджетной задолженности можно судить о том, какая часть расходов бюджета не покрывается его доходами. Расчет коэффициента задолженности может проводиться несколькими способами. Под показателем  $Z$  может рассматриваться дефицит местного бюджета как разница между всеми доходами муниципалитета и расходами, или между расходами и собственными доходами муниципальных образований, или как разница между собственными и регулирующими доходами муниципалитета и расходами и т.п. В качестве показателя  $Z$  мы будем рассматривать разницу между собственными и регулирующими доходами муниципалитета и его расходами, характеризующую, насколько муниципальное образование обеспечено доходами без учета финансовой помощи для реализации возложенных на него полномочий. Если  $Z < 0$ , то  $K_{бз}$  принимается равным нулю. Коэффициент рассчитывается по формуле:

$$K_{бз} = Z / P, \quad (7)$$

где  $K_{бз}$  – коэффициент бюджетной задолженности;

$Z$  – дефицит местного бюджета;

6) коэффициент бюджетной результативности, рассчитываемый по формуле:

$$K_{бр} = D / Ч, \quad (8)$$

где  $K_{бр}$  – коэффициент бюджетной результативности;

$Ч$  – численность населения, проживающего на территории данного муниципалитета;

7) коэффициент бюджетной обеспеченности населения, который показывает уровень расходов на одного жителя и рассчитывается по следующей формуле:

$$K_{бo} = P / Ч, \quad (9)$$

где  $K_{бo}$  – коэффициент бюджетной обеспеченности населения;

$Ч$  – численность населения, проживающего на территории данного муниципалитета.

Расчет бюджетных коэффициентов для муниципальных образований, входящих в состав Оренбургской области представлен в приложении Ж.

Рассчитанный для всех муниципальных образований коэффициент соотношения регулирующих и собственных доходов показывает, что в доходах большинства муниципалитетов преобладают регулирующие доходы над собственными: в 1999 г. – от 0,13 в Первомайском районе до 3,99 раз в Саракташском районе, в 2000 г. – от 0,10 до 3,42 раз в тех же районах соответственно. В 2001 г. ситуация несколько изменилась: от 0,2 – в Чернореченском сельсовете и Курманаевском районе до 5,74 в г. Медногорске, в 2002 г. – от 0,03 в Черноречье до 6,41 в Асекеевском районе, в 2003 г. – от 0,33 в Софиевском сельском совете до 4,2 в Переволоцком районе.

В рассматриваемый период наблюдается увеличение данного показателя. Причем, например, с 1999 по 2001 г.г. соотношение регулирующих и собственных доходов в г. Медногорске увеличилось почти в 3 раза, а в 2002 г. по сравнению с 1999 г. у Асекеевского района возросло в 19 раз. Такая динамика может быть оценена как отрицательная, поскольку уменьшаются собственные доходы, а расходы покрываются за счет регулирующих доходов.

Подтверждением вышесказанного являются результаты расчета коэффициента автономии. Значения этого показателя варьируют от 0,05 в Беляевском районе до 0,86 в Первомайском районе в 1999 г. Такая же тенденция наблюдается и в последующие годы. У большинства муниципальных образований показатель даже не достигает 15 % (в 1999 г. таких муниципалитетов было 19, в 2000 - 2001 г.г. – 17, в 2002 г. – 25, в 2003 г. – 18), что свидетельствует о высокой степени зависимости бюджетов от вышестоящих органов власти.

Способность органов местного самоуправления финансировать возложенные на них расходные обязательства за счет собственных источников доходов характеризует коэффициент обеспеченности расходов собственными доходами. Анализ значений этого коэффициента свидетельствует о том, что лишь незначительная часть муниципалитетов может покрывать свои расходы за счет собственных доходов. К ним относятся г. Бузулук, г. Оренбург, Курманаевский, Первомайский, Оренбургский, Сорочинский районы, Красноуральский, Чернореченский, Пригородный сельсоветы. Данный коэффициент в этих муниципалитетах превышал 50 %. Однако необходимо отметить, что на территории этих муниципальных образований находится значительная часть природных ресур-

сов, что и повлияло на их доходную базу. Большинство же муниципалитетов области не способно финансировать расходы за счет своих собственных доходов.

Коэффициент бюджетного покрытия показывает степень покрытия бюджетных расходов общей суммой доходов местного бюджета. Значение этого показателя должно стремиться к единице. У большинства муниципальных образований так и происходит. Это является следствием того, что расходы покрываются доходами с учетом средств из вышестоящего бюджета (в виде финансовой помощи и регулирующих доходов).

Коэффициент бюджетной задолженности в целом по муниципальным образованиям в исследуемый период имеет тенденцию к сокращению. На основании этого можно сказать, что часть расходов бюджетов, не покрываемая доходами, сокращается. Чем ниже этот показатель, тем выше эффективность бюджета. Так, в Первомайском районе этот коэффициент равен нулю, что свидетельствует о сбалансированности данного бюджета.

Доходы на душу населения представляют собой коэффициент бюджетной результативности. Чем выше этот показатель, тем эффективнее работа органов местного самоуправления над увеличением поступлений доходов в бюджет. Муниципальные образования Оренбургской области сильно отличаются по показателю подушевых доходов друг от друга. Так, подушевые доходы колеблются в пределах от 0,29 тыс. р. до 32,54 тыс. р. на человека, что говорит о высокой степени дифференциации муниципальных образований.

Коэффициент бюджетной обеспеченности характеризует уровень бюджетных расходов на одного жителя. По показателю бюджетной обеспеченности муниципальные образования также сильно отличаются друг от друга. В целом по области наблюдается увеличение данного показателя.

Согласно критериям, предложенным Г.Б. Поляком, определим тип устойчивости муниципальных образований Оренбургской области. Данные анализа представлены в таблице 3.1 приложения 3. Состояние большинства муниципальных образований Оренбургской области можно охарактеризовать как кризисное и неустойчивое. И лишь для незначительной части муниципалитетов можно сказать, что их состояние является нормальным. Так, в 1999 г. в кризисном состоянии насчитывалось 29 местных бюджетов, в 2000 г. – 25, в 2001 г. – 20, в 2002 г. – 18, в 2003 г. – 15. Несмотря на снижение их числа, такую ситуацию нельзя назвать нормальной. В последнее время увеличивается число бюджетов, характеризующихся неустойчивым состоянием.

Необходимо отметить, что при определении типа устойчивости местного бюджета возник ряд проблем, связанных с нечеткостью предложенных критериев оценки. Так, в Пономаревском районе в 1999 г. доля собственных доходов в общей сумме доходов составила 31,8 %; доля регулирующих доходов в общей сумме доходов составила 10,2 %. В соответствии с первым критерием район можно охарактеризовать как неустойчивый, но согласно второму критерию состояние бюджета можно назвать абсолютно устойчивым. Однако по удельному весу задолженности в общем объеме расходов (59,8 %) этот район относится к кризисному типу устойчивости. Таким образом, возникла проблема, связанная с

определением типа устойчивости, отражающего реальное состояние бюджета. И такая ситуация наблюдается с большинством бюджетов.

Поэтому необходимо доработать данную методику в части определения пределов количественных критериев для оценки типа устойчивости бюджета. Целесообразно использовать критерии, приведенные в таблице 8.

Таблица 8 – Критерии определения типа устойчивости бюджетов

Крите- рии	Тип устойчивости бюджета			
	абсолютно устойчивое	нормальное	Неустойчивое	кризисное
$D_c : D, \%$	свыше 60	от 31 до 60	от 11 до 30	до 10
$D_p : D, \%$	до 45	от 46 до 61	от 62 до 85	свыше 85
$Z : P, \%$	до 20	от 21 до 35	от 36 до 56	свыше 56

Теперь определим тип устойчивости местных бюджетов в соответствии с предложенными выше критериями (приложение И, таблица И.2).

Анализ определения типа устойчивости местных бюджетов по предложенной шкале позволил уточнить уровень устойчивости бюджетов муниципальных образований области. Так, в 1999 г. улучшилось состояние шести муниципалитетов: г.Абдулино, г.Медногорск, Бугурусланский, Грачевский районы. Вместо кризисного состояния они стали характеризоваться как неустойчивые, а Бузулукский и Новоорский районы из неустойчивого состояния перешли в нормальное. В 2000 году улучшилось состояние четырех муниципалитетов (г.Гай, г.Медногорск, Октябрьский и Северный районы), в 2001 г. – шести муниципалитетов (г.Ясный, Асекеевский, Гайский, Красногвардейский, Новоорский и Красногвардейский районы), в 2002 г. улучшилось состояние семи бюджетов (четыре города – Бузулук, Оренбург, Орск, Ясный и три района – Илекский, Новоорский, Соль-Илецкий), а в 2003 г. – трех муниципалитетов (г. Новотроицк, Оренбургский район и Чернореченский сельский совет).

В целом результаты исследования свидетельствуют о недостаточной самостоятельности муниципальных образований Оренбургской области, о высокой степени их зависимости от средств вышестоящих органов власти, передаваемых в качестве нормативов отчислений от регулирующих доходов и финансовой помощи из ФФПМО.

Эффективность субфедеральной бюджетной политики в части организации межбюджетных отношений с позиций выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и снижения дифференциации уровней их социально-экономического развития, а также влияние бюджетного регулирования на доходы бюджетов муниципалитетов можно оценить с помощью более сложных методик анализа, в частности, с помощью статистических методов и методов экономико-математического моделирования.

Для оценки концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития муниципальных образований используется сравнение характеристик неоднородности

до и после выделения средств из вышестоящего бюджета бюджетам муниципалитетов.

В качестве характеристик неоднородности совокупности можно использовать показатели разброса, такие как размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации.

Размах асимметрии ( $W$ ) характеризует асимметрию через отношение максимального к минимальному значению показателя по городам и районам рассматриваемой области. Для его расчета используется формула:

$$W = X_{\max} / X_{\min}, \quad (10)$$

где  $X_{\max}$  – максимальный показатель;

$X_{\min}$  – минимальный показатель.

Индикатор рассеивания ( $S$ ) муниципальных образований рассчитывается по следующей формуле:

$$S = \sum |X_a - X_i| * N, \quad (11)$$

где  $X_a$  – среднее значение показателя по городам и районам региона;

$X_i$  – значение показателя для  $i$ -го муниципального образования;

$N$  – количество муниципальных образований.

Эксцесс рассеивания ( $\Xi$ ) используется для характеристики формы рассеивания муниципальных образований и рассчитывается по формуле:

$$\Xi = X_a / \underline{X}, \quad (12)$$

где  $\underline{X}$  – медиана, т.е. значение показателя для муниципального образования, занимающего среднее положение между равным числом муниципалитетов, имеющих, с одной стороны, меньшие, а с другой стороны, большие значения этого показателя. Если число муниципалитетов является четным, то  $\underline{X}$  рассчитывается как среднее арифметическое от значений показателей двух соседних муниципальных образований, занимающих среднее положение.

Расчет стандартного отклонения ( $M$ ) производится при помощи следующей формулы:

$$M = [(1 / N) * \sum (X_i - X_a)^2]^{1/2}, \quad (13)$$

где  $N$  – количество муниципальных образований;

$X_i$  – значение показателя для  $i$ -го муниципального образования;

$X_a$  – среднее значение показателя по городам и районам региона.

Коэффициент вариации ( $V$ ) представляет собой отношение стандартного отклонения к среднему значению доходов бюджетов муниципальных образований, выраженное в процентах, рассчитываемый следующим образом:

$$V = (M / X_a) * 100 \%, \quad (14)$$

где  $M$  – стандартное отклонение;

$X_a$  – среднее значение доходов бюджетов.

С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться [119, с. 97].

С помощью данных статистических методов произведена оценка влияния бюджетного регулирования, осуществляемого органами власти Оренбургской области, на доходы бюджетов муниципальных образований. Результаты анализа подушевых показателей собственных доходов, собственных и регулирующих доходов и доходов в целом (с учетом средств из ФФПМО) с целью изучения уровня неоднородности муниципальных образований Оренбургской области приведены в таблице 9.

Таблица 9 - Показатели неоднородности уровня бюджетных доходов муниципальных образований на душу населения

Подушевые бюджетные доходы		Показатели				
		Размах асимметрии, раз	Рассеивание, в рублях	Экссесс рассеивания, раз	Стандартное отклонение, рублей	Коэффициент вариации, в процентах
Собственные доходы	1999 г.	24,8	412	1,35	568	83,2
	2000 г.	28,7	781	1,42	1131	100,0
	2001 г.	135,7	898	1,55	1344	104,1
	2002 г.	807,6	1395	2,17	4119	269,4
Собственные и регулирующие доходы	1999 г.	10,9	599	1,10	761	61,3
	2000 г.	13,6	1193	1,48	1519	75,7
	2001 г.	338,7	1832	1,37	4562	156,5
	2002 г.	360,1	1851	1,24	4162	121,6
Все доходы	1999 г.	2,4	403	1,04	497	20,3
	2000 г.	2,6	621	1,03	822	21,5
	2001 г.	113,3	1556	1,18	4286	99,6
	2002 г.	59,2	1564	1,10	3852	74,0

Размах асимметрии между муниципальными образованиями Оренбургской области в период с 1999 по 2002 годы сокращался как после распределения регулирующих налогов (за исключением 2001 года), так и после перечисления средств из ФФПМО. В 1999, 2000 и 2002 годах размах асимметрии после распределения регулирующих налогов сократился более, чем в 2 раза. Необходи-

димо отметить, что в результате выделения муниципальным образованиям средств из ФФПМО наблюдается еще большее уменьшение этого показателя: в 1999 году в 4,5 раза, в 2000 году – в 5,2 раза, а в 2002 году произошло сокращение этого показателя уже в 6,1 раза.

В целом сокращение размаха асимметрии в 1999 году произошло в 10,3 раза, в 2000 году - в 11 раз, а в 2002 году – в 13,6 раза, однако величина итогового показателя была в этом году выше, чем изначальный размах асимметрии в период с 1999 по 2001 гг. В 2001 году размах асимметрии сокращается в результате бюджетного регулирования в 1,2 раза, что намного меньше, чем в предыдущие года.

Рассеивание муниципалитетов по подушевым показателям собственных доходов, собственных и регулирующих доходов, доходов с учетом финансовой помощи в 1999 и 2000 годах сокращается. В 2001 и 2002 годах этот показатель увеличивается, что говорит о том, что выравнивания как такового не происходит, либо затрагивает не наиболее нуждающиеся муниципалитеты.

Экссесс рассеивания во всех рассмотренных случаях принимает значение больше единицы. Это говорит о том, что половина муниципальных образований с меньшими значениями рассматриваемых показателей (т.е. собственных доходов, собственных и регулирующих доходов, доходов в целом на душу населения) более близки между собой по этим показателям, чем другая половина муниципалитетов. В противном случае экссесс рассеивания был бы меньше единицы.

В 2001 году наблюдался рост стандартного отклонения подушевых доходов в целом по сравнению со стандартным отклонением подушевых собственных и регулирующих доходов. Это объясняется увеличением среднего уровня варьируемого показателя. Такой эффект имеет место в случае, если рост показателя затрагивает большую часть элементов выборки. Так как в Оренбургской области в этот год почти все муниципалитеты получили финансовую помощь из ФФПМО, то этот результат легко объясним. Если бы средства из регионального бюджета направлялись только для подтягивания бюджетов с низкими доходами до среднего уровня, стандартное отклонение должно было бы снизиться (как это произошло в 1999, 2000 и 2002 годах). Но из-за большой централизации средств на региональном уровне, часть безвозмездных перечислений в 2001 году оказывается не связанной с функцией выравнивания уровня развития, поэтому необходимо исключить эту часть финансовых поступлений, т.е. оценить изменение неоднородности с учетом изменения средней величины доходов местных бюджетов. В качестве такого показателя использовался коэффициент вариации по стандартному отклонению.

Как видно из таблицы 9, подушевой показатель доходов с учетом финансовой помощи имеет гораздо меньший коэффициент вариации, т.е. неоднородность в бюджетных доходах после распределения регулирующих налогов и перечисления средств из областного бюджета сокращается в 3,5 – 4,5 раза. Однако в 2001 году сокращение коэффициента вариации было незначительным. В 1999 – 2000 гг. неоднородность муниципалитетов в бюджетных доходах до и

после выделения средств из вышестоящего бюджета сокращается в большей мере, чем в последующие годы.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что межмуниципальная дифференциация в результате бюджетного регулирования, осуществляемого органами власти Оренбургской области, сокращается.

Для ответа на вопрос, служат ли средства, передаваемые из регионального бюджета органам местного самоуправления, целям внутрирегионального выравнивания, предлагается оценить зависимость между размерами средств, поступающих в местные бюджеты на душу населения и душевыми бюджетными доходами. Если бюджетная политика направлена на выравнивание душевых бюджетных доходов бюджетов муниципалитетов, то связь должна быть статистически значимой и отрицательной. Если перечисления из областного бюджета муниципальным образованиям области не зависят от текущего уровня среднедушевых бюджетных доходов, то связь должна быть статистически незначима. Если средства областного бюджета направляются в относительно благополучные города и районы области, то связь должна быть положительной. Для ответа на поставленный вопрос можно оценивать следующее уравнение:

$$T_i = \alpha + \beta * R_i + \xi_i, \quad (15)$$

где  $T_i$  – перечисления из областного бюджета  $i$ -му муниципальному образованию в расчете на душу населения;

$\alpha$  – свободный член регрессии;

$\beta$  – угловой коэффициент;

$R_i$  – налоговые и неналоговые доходы  $i$ -го муниципального образования на душу населения;

$\xi_i$  – необъясненная связь.

Наличие и направления работы стимулов к увеличению собственных налоговых доходов для муниципалитетов рассматриваемой области можно оценить по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению всех доходов при увеличении налоговых поступлений в бюджет на 1 рубль. Для этого используется формула:

$$(Y_{it} - Y_{it-1}) = \beta + \alpha * (X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it}, \quad (16)$$

где  $Y_{it}$  – все доходы  $i$ -го муниципального образования в году  $t$ ;

$Y_{it-1}$  – все доходы  $i$ -го муниципального образования в предыдущем году (т.е. году  $t - 1$ );

$\beta$  – константа;

$\alpha$  – угловой коэффициент;

$X_{it}$  – налоговые доходы  $i$ -го муниципального образования в году  $t$ ;

$X_{it-1}$  – налоговые доходы  $i$ -го муниципального образования в предыдущем году (т.е. году  $t - 1$ );

$\xi_{it}$  – необъясненная связь.

Если предельные стимулы увеличения налоговых доходов отсутствуют, то коэффициент регрессии  $\alpha$  должен быть статистически незначим, если стимулы (к увеличению или уменьшению) присутствуют, то коэффициент регрессии должен быть статистически значим (положительным или отрицательным) [119, с. 97].

Определим цели политики межбюджетных отношений с помощью регрессионного анализа взаимосвязи перечислений из фонда финансовой поддержки муниципальных образований на душу населения и подушевых налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований Оренбургской области. Результаты расчетов приведены в таблице 10.

Из приведенных данных видно, что в Оренбургской области за период с 1999 по 2000 год выявлена статистически значимая отрицательная зависимость между рассмотренными параметрами. Это означает, что с вероятностью ошибки в 5 % можно утверждать, что в целом бюджетная политика в Оренбургской области направлена на выравнивание бюджетных доходов муниципальных образований. В 2001 и 2002 годах получена отрицательная статистически незначимая зависимость, следовательно, цель выравнивания в эти годы не достигалась.

Таблица 10 - Результаты оценки уравнения  $T_i = \alpha + \beta * R_i + \xi_i$

Показатель	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
$R_i$	0,60	0,70	0,12	0,12
Оценка $\alpha$	1967,67	2804,69	1613,79	1687,26
t - статистика коэффициента $\alpha$	13,72	18,08	8,07	7,09
95 % доверительный интервал для $\alpha$ :				
нижняя граница	1677,99	2491,48	1210,91	1207,64
верхняя граница	2257,34	3117,90	2016,67	2166,89
Оценка $\beta$	- 0,77	- 0,61	- 0,09	- 0,11
t - статистика коэффициента $\beta$	- 7,82	- 9,83	- 2,52	- 2,48
95 % доверительный интервал для $\beta$ :				
нижняя граница	- 0,97	- 0,73	- 0,17	- 0,20
верхняя граница	- 0,57	- 0,48	- 0,02	- 0,02

Полученная зависимость за 1999 – 2000 гг. оказалась статистически значимой, коэффициент детерминации больше 0,60, исключение составили 2001 и 2002 годы; оценка коэффициента  $\alpha$  – больше нуля. Таким образом, в 1999 – 2000 годы стимулы работали в направлении сохранения и наращивания собственного налогового потенциала муниципальных образований Оренбургской области, в отличие от последующих лет.

Для того, чтобы более точно выяснить, какое влияние оказывает бюджетное регулирование непосредственно на доходы областного центра - г. Орен-

бурга, проведем регрессионный анализ взаимосвязи изменения объема доходов бюджета города и изменения налоговых доходов. Это позволит оценить работу стимулов по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в бюджет г. Оренбурга за 1999 – 2002 гг.

Проведенный анализ показал, что зависимость между рассмотренными параметрами статистически значимая положительная (коэффициент  $\alpha$  – положительный и статистически значим), т.е. с вероятностью ошибки 5 % можно сделать вывод о наличии стимулов к увеличению налоговых доходов.

Таблица 11 - Результаты оценки уравнения  $(Y_{it} - Y_{it-1}) = \beta + \alpha * (X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it}$

Показатель	Значение
$R_i$	0,76
Оценка $\beta$	- 102132,30
t - статистика коэффициента $\beta$	- 0,45
95 % доверительный интервал для $\beta$ :	
нижняя граница	- 3012479,17
верхняя граница	2808214,55
Оценка $\alpha$	1,95
t - статистика коэффициента $\alpha$	1,80
95 % доверительный интервал для $\alpha$ :	
нижняя граница	- 11,77
верхняя граница	15,66

Коэффициент детерминации составляет 0,76; однако, оценка коэффициента  $\beta$  – отрицательная. Это указывает на то, что бюджетное регулирование органов власти Оренбургской области не заинтересовывает органы местного самоуправления г. Оренбурга в сохранении и развитии собственного налогового потенциала, и действие выявленных стимулов ничтожно.

Для того, чтобы оценить тесноту связи основных показателей бюджета, т.е. их совместное влияние на результат, можно использовать коэффициент множественной корреляции. Расчет зависимости в данном случае предполагает определение логической связи между основными бюджетными показателями:

- рост расходов бюджета должен соответствовать росту доходов (высокая зависимость – большое значение положительного коэффициента корреляции);
- рост расходов должен зависеть от роста собственных доходов бюджета (высокая зависимость – большое значение положительного коэффициента корреляции);
- рост общих доходов должен сопровождаться параллельным ростом собственных доходов (высокая зависимость – большое значение положительного коэффициента корреляции);

- при росте собственных доходов в структуре бюджета должны снижаться трансфертные поступления (высокая зависимость – большое значение отрицательного коэффициента корреляции);

- рост доходов не должен осуществляться за счет трансфертных платежей (высокая зависимость – большое значение отрицательного коэффициента корреляции), так как их основное назначение – выравнивание бюджетной обеспеченности; и т.п. [140, с. 440].

Дополним полученные результаты анализом подушевых бюджетных показателей муниципальных образований области, проведенным с помощью коэффициентов корреляции, которые позволяют выявить наличие взаимосвязи между двумя наборами показателей и оценить ее. Результаты анализа приведены в таблице 12.

Таблица 12 – Зависимость основных показателей бюджетов муниципальных образований Оренбургской области в расчете на душу населения за 1999 - 2002 г.г. (коэффициенты корреляции)

Наименование муниципальных образований	Собственные доходы бюджета к расходам	Доходы бюджета к собственным доходам	Средства ФФПМО к общим доходам	Средства ФФПМО к собственным доходам
1	2	3	4	5
1.Город Абдулино	0,98	0,98	0,40	0,78
2.Город Бугуруслан	0,56	0,78	-0,14	0,12
3.Город Бузулук	0,51	0,54	-0,31	0,08
4.Город Гай	0,67	0,71	-0,16	-0,19
5.Город Кувандык	0,97	0,96	0,89	0,82
6.Город Медногорск	0,67	0,52	-0,43	-0,56
7.Город Новотроицк	0,80	0,86	0,81	0,99
8.Город Оренбург	0,90	0,86	-0,09	0,42
9.Город Орск	-0,20	0,85	0,26	-0,32
10. Город Сорочинск	0,14	0,27	0,88	0,24
11.Город Ясный	0,94	0,93	-0,05	-0,06
12.Адамовский район	0,96	0,95	0,95	0,95
13.Акбулакский район	0,75	0,78	0,76	0,69
14.Александровский район	0,94	0,95	0,54	0,79
15.Асекеевский район	-0,22	-0,28	-0,64	0,97
16.Беляевский район	0,96	0,97	0,80	0,92
17.Бугурусланский район	-0,37	-0,37	-0,17	0,54

Продолжение таблицы 12

1	2	3	4	5
18.Бузулукский район	0,07	0,05	-0,52	0,21
19.Гайский район	0,91	0,90	0,66	0,69
20.Грачевский район	-0,32	-0,33	-0,75	0,94
21.Домбаровский район	0,98	0,99	0,60	0,81
22.Илекский район	0,20	0,26	-0,55	-0,90
23.Кваркенский район	0,98	0,98	0,91	0,96
24.Красногвардейский р-н	-0,22	-0,13	-0,73	0,66
25.Курманаевский район	0,27	0,15	0,25	-0,67
26.Матвеевский район	0,55	0,61	0,78	0,66
27.Новоорский район	0,94	0,94	-0,34	-0,26
28.Новосергиевский район	0,24	0,39	-0,61	0,33
29.Октябрьский район	0,96	0,87	0,004	-0,18
30.Оренбургский район	0,75	0,87	0,26	0,42
31.Первомайский район	0,55	0,56	-	-
32.Переволоцкий район	-0,20	-0,17	-0,12	-0,82
33.Пономаревский район	-0,01	0,02	-0,89	0,52
34.Сакмарский район	0,96	0,95	-0,13	0,06
35.Саракташский район	0,17	0,24	0,99	0,44
36.Светлинский район	0,97	0,93	0,88	0,73
37.Северный район	0,41	0,45	0,46	0,91
38.Соль-Илецкий район	1,00	0,99	0,37	0,54
39.Сорочинский район	-0,38	-0,54	0,21	-0,96
40.Ташлинский район	0,82	0,77	0,40	0,33
41.Тозцкий район	0,20	0,23	0,52	0,88
42.Тюльганский район	-0,33	-0,34	0,51	-0,51
43.Шарлыкский район	0,51	0,52	0,35	0,97
44.Красноуральский с/с	1,00	1,00	-	-
45.Пригородный с/с	1,00	1,00	-	-
46.Чернореченский с/с	1,00	1,00	-	-
47.Софиевский с/с	-1,00	-1,00	-1,00	-1,00
В среднем по муниципальным образованиям	0,77	0,83	0,37	0,44

В результате корреляционного анализа общие значения по муниципальным образованиям Оренбургской области получились следующие: зависимость расходов от доходов (коэффициент корреляции 0,98), зависимость расходов от роста собственных доходов значительна (коэффициент корреляции 0,77), рост доходов определяется ростом собственных доходов (коэффициент корреляции 0,83), хотя по отдельным муниципалитетам области этого сказать нельзя. Ко-

эффицент корреляции между общими бюджетными доходами (собственными и регулирующими) в расчете на душу населения и средствами ФФПМО равен 0,37, что означает отсутствие сколько-нибудь значимой связи между этими показателями. В разрезе же муниципалитетов улавливается совсем слабая зависимость (через знак «минус») поддержки слабых территорий, и лишь в одном из сорока семи муниципальных образований области – Софиевском сельском совете (коэффициент корреляции равен 1) – происходит выравнивание.

Анализ коэффициентов корреляции показателей бюджетов муниципальных образований Оренбургской области в период с 1999 по 2002 г.г. позволил объединить их в семь групп.

В первую группу вошли муниципальные образования, значения коэффициентов корреляции которых полностью соответствуют оптимальной логической схеме зависимости показателей, и которые не получали финансовую помощь из ФФПМО. К ним относятся: Первомайский район, Красноуральский сельский совет, Пригородный сельский совет, Чернореченский сельский совет.

Ко второй группе относятся муниципальные образования, для которых выравнивающий эффект трансфертов из ФФПМО незначителен. Корреляция по показателям «Средствами ФФПМО к доходам бюджета» и «Средства ФФПМО к собственным доходам» отрицательна, но значения коэффициентов настолько малы, что это говорит об отсутствии связи между этими показателями. Все остальные показатели отвечают общей схеме. К муниципальным образованиям этой группы относятся: г.Гай, г.Медногорск, г.Ясный, Илекский, Новоорский районы и Переволоцкий район, но с нарушением зависимости между показателями «Собственные доходы бюджета к расходам» и «Доходы бюджета к собственным доходам» (два значения со знаком «минус»), т.е. рост расходов не зависит от роста собственных доходов, и рост общей суммы доходов не сопровождается ростом собственных доходов.

Третью группу образуют муниципалитеты, рост доходов в которых определяется уровнем поступления в бюджет трансфертов. Коэффициенты корреляции между показателями «Средства ФФПМО к доходам» и «Средства ФФПМО к собственным доходам» положительны. Сюда относятся: г.Кувандык, г.Новотроицк, Адамовский, Беляевский, Кваркенский, Светленский районы.

Четвертую группу составили муниципальные образования, для которых поступления средств из ФФПМО незначительно влияют на рост доходов (через знак «плюс»), но улавливается связь уровня трансфертных платежей при изменении величины собственных доходов (значение коэффициента корреляции отрицательное): это Курманаевский и Октябрьский районы, а также г.Орск и Тюльганский район, но с нарушением зависимости. И в г.Орске, и в Тюльганском районе рост расходов не зависит от роста собственных доходов, и кроме того, в Тюльганском районе рост доходов бюджета не сопровождается ростом собственных доходов (коэффициенты корреляции отрицательны).

Пятую группу составили муниципалитеты, для которых поступления трансфертных платежей незначительно влияют на рост доходов (положительный коэффициент корреляции), и уровень трансфертов не зависит (через знак «плюс») от изменения собственных доходов бюджетов. Сюда вошли:

г.Абдулино, г.Сорочинск, Акбулакский, Александровский, Гайский, Домбаровский, Матвеевский, Оренбургский, Саракташский, Северный, Соль-Илецкий, Ташлинский, Тоцкий и Шарлыкский районы.

Шестая группа представлена муниципальными образованиями, в которых происходит выравнивание с помощью трансфертов, но при нарушении связи между доходами, расходами и собственными доходами (за исключением Новосергиевского района). К этой группе относятся: Новосергиевский, Красногвардейский, Пономаревский, Асекеевский и Грачевский районы.

Седьмая группа представлена муниципальными образованиями, для которых выравнивающий эффект трансфертов незначителен, уровень трансфертных платежей не зависит от роста или снижения собственных доходов. Это г.Бугуруслан, г.Бузулук, г.Оренбург, Бузулукский, Сакмарский районы, а также Бугурусланский район, но с нарушением связи между расходами и доходами бюджета к собственным доходам.

Вне группировок оказались Софиевский сельский совет и Сорочинский район. И в Сорочинском районе, и в Софиевском сельском совете отсутствует связь между собственными доходами и расходами бюджета (через знак «минус»), рост собственных доходов не оказывает влияния на рост бюджета, но имеется ярко выраженная зависимость бюджетов от трансфертных поступлений. В результате в Софиевском сельском совете за счет трансфертов происходит выравнивание доходов.

Таким образом, 8,5 % муниципальных образований Оренбургской области соответствуют оптимальной логической схеме; в 12,8 % муниципальных образований выравнивающий эффект трансфертов низок; 12,8 % муниципалитетов зависят от средств ФФПМО; для 8,5 % существует слабая зависимость от финансовых ресурсов из ФФПМО, и выравнивающий эффект проявляется слабо при изменении собственных доходов; для 30 % существует зависимость от ФФПМО (причем, величина трансфертных платежей не зависит от изменения собственных доходов бюджетов); в 10,6 % муниципалитетов достигается выравнивание с помощью трансфертов, но при нарушении связи между всеми остальными показателями; для 12,8 % муниципальных образований выравнивающий эффект незначителен, и уровень трансфертных платежей не зависит от изменения собственных доходов; 4 % муниципалитетов оказались вне тенденций.

В целом можно резюмировать следующее: анализ бюджетных коэффициентов свидетельствует о недостаточной устойчивости муниципальных образований Оренбургской области. Анализ бюджетного регулирования с помощью регрессионного анализа взаимосвязи перечисления трансфертных платежей на душу населения и подушевых налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований области показал, что бюджетная политика в 1999 – 2000 гг. была направлена на выравнивание доходов муниципалитетов, и стимулы работали в направлении сохранения и наращивания собственного налогового потенциала муниципалитетов. В 2001 – 2002 гг. бюджетная политика не отвечала задачам выравнивания.

Анализ подушевых доходов муниципальных образований области с использованием индикаторов разброса показал, что межмуниципальная дифференциация муниципалитетов сокращается. После распределения средств из областного бюджета в муниципальных образованиях резко возрастает показатель среднедушевых бюджетных доходов. Однако, сокращение дифференциации происходит не за счет выравнивания, а за счет поддержки слабых территорий. Подтверждением этому служит проведенный анализ коэффициентов корреляции, свидетельствующий о низком выравнивающем эффекте трансфертных платежей.

В результате бюджетного регулирования, проводимого органами власти Оренбургской области возникает ситуация, когда меняется ранг муниципальных образований: показатель подушевых бюджетных доходов муниципалитетов-реципиентов после перечисления им трансфертов оказывается значительно выше подушевых доходов муниципалитетов-доноров, что является совершенно недопустимым с позиции выравнивания бюджетной обеспеченности. Все это свидетельствует о неэффективной модели организации межбюджетных отношений в Оренбургской области и еще раз подтверждает выводы о необходимости ее дальнейшего совершенствования.

### **3 Совершенствование форм организации и регулирования межбюджетных отношений в регионе**

#### **3.1 Методика выравнивания минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований**

Важнейшим качеством бюджетной системы является ее целостность, под которой понимается равенство бюджетных полномочий всех уровней бюджетной системы, т.е. ни один уровень бюджетной системы не может считаться важнее другого. Однако, в РФ в настоящее время наблюдается иная ситуация: приоритет отдается федеральному бюджету, наименьшее внимание уделяется двум другим уровням бюджетной системы. В самом бедственном положении находится местный бюджет, поскольку он попадает в зависимость от вышестоящих бюджетов. Органы местного самоуправления не получили реальной возможности самостоятельно и в достаточном объеме формировать собственные бюджетные доходы. Финансовая база органов местного самоуправления пополняется за счет доходов вышестоящих бюджетов (это и нормативы отчислений от регулирующих налогов, и финансовая помощь в виде дотаций, субвенций, субсидий, а также средства, поступающие из ФФПМО). В результате, сохраняется устойчивый дисбаланс между доходными возможностями и расходными полномочиями местных бюджетов.

И Оренбургская область здесь не является исключением. Большинство бюджетов муниципальных образований Оренбургской области исполняется с дефицитом. Местные бюджеты практически полностью зависят от решений региональных властей. Муниципалитеты, в первую очередь, крупные города, не заинтересованы в наращивании своего налогового потенциала и сокращении нерациональных расходов, поскольку дополнительные доходы или экономия изымаются в вышестоящие бюджеты путем ежегодного изменения нормативов отчислений от так называемых регулирующих налогов. Вертикальные и горизонтальные дисбалансы сглаживаются в значительной мере на субъективной основе. Поэтому разработка эффективной системы внутрирегиональных межбюджетных отношений является одной из наиболее важных, и в то же время сложных задач бюджетной реформы. При этом проводимые мероприятия по оптимизации межбюджетных отношений между субъектом РФ и муниципальными образованиями должны соответствовать принципам и направлениям совершенствования межбюджетных отношений, продекларированным в Программе развития бюджетного федерализма Российской Федерации на период до 2005 г.

Несмотря на то, что в 2001 году завершилась реализация принятой в 1998 году Концепции реформирования межбюджетных отношений и завершается реализация одобренной Правительством Программы развития бюджетного федерализма на период до 2005 года, до сих пор не удалось устранить наиболее существенные недостатки действующей системы межбюджетных отношений. К основным из них, согласно вышеназванной Программе, относятся:

а) крайняя ограниченность налогово-бюджетных полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления, регламентируемая правовыми и нормативными актами центральных органов власти и управления;

б) перегруженность региональных и местных бюджетов «нефинансируемыми федеральными мандатами»;

в) непомерная зарегламентированность основной части расходов региональных и местных бюджетов централизованно установленными нормами;

г) неоправданно высокая доля тех доходов территориальных бюджетов, которые формируются за счет отчислений от федеральных налогов;

д) гипертрофированная зависимость местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов;

е) недостаточная прозрачность региональных и местных бюджетов ввиду отсутствия целостной системы мониторинга состояния и качества управления государственными и местными финансами;

ж) отсутствие законодательно закрепленной методологии бюджетного выравнивания [73, с. 17].

Все это указывает на необходимость совершенствования субфедеральных межбюджетных отношений, в том числе и в Оренбургской области.

Необходимо создать систему межбюджетных отношений, отвечающую следующим основополагающим требованиям:

- четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти;

- обладание региональными и местными органами власти достаточной степенью автономности в проведении финансово-экономической политики.

Говоря об эффективности предоставления местным бюджетам финансовой помощи, следует упомянуть о необходимости постепенного свертывания встречных денежных потоков в рамках межбюджетных отношений. Трудно посчитать реальные финансовые потери, которые возникают из-за нерационального, а порой, и абсурдного подхода к механизму распределения финансовой помощи. Собранные на местах налоговые доходы поступают в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов РФ, а затем по сложной технологической программе возвращаются назад в урезанном виде. Важно также отметить, что необходима разработка механизма стимулирования территорий к наиболее полному использованию собственного налогового потенциала и сокращению неэффективных расходов, для чего следует сделать обязательным условием предоставления финансовой помощи наличие у территории соответствующей программы по мобилизации доходов и сокращению расходов.

Однако, по мнению Придарчука М.П., и оно небезосновательно, в условиях постоянного пересмотра пропорций распределения доходов между бюджетами разных уровней территориальные власти не заинтересованы в сокращении неэффективных расходов и вовлечении этих средств в инвестиционный процесс, поскольку зачастую, как только у них появляются свободные средства, они плавно перераспределяются в бюджеты вышестоящего уровня [118, с. 25].

В научной литературе высказываются различные мнения относительно совершенствования механизмов формирования и распределения региональных ФФПМО, однако некоторые из них вряд ли можно признать целесообразными.

Так, по мнению Фейгина М., необходимо закрепить федеральным законодательством обязанность субъектов РФ зачислять в ФФПМО всю сумму трансферта, получаемого субъектом Федерации из ФФПР [139, с. 51], другие же авторы предлагают вообще отказаться во внутрирегиональных межбюджетных отношениях от распределения средств через ФФПМО [138, с. 94]. Богачева О. и Амиров В. предлагают переложить функции ФФПМО на федеральный бюджет, выделив в нем фонд трансфертов муниципальным образованиям [54, с. 19]. Думается, что реализация выдвинутых концепций не только ослабит доходную базу местных бюджетов, но и не будет способствовать развитию федеративных начал в бюджетной деятельности государства, поскольку будет означать изъятие вопросов бюджетной деятельности муниципальных образований из числа предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Осуществление прямой трансфертной поддержки всех местных бюджетов из федерального бюджета необоснованно ограничит бюджетную компетенцию субъектов Российской Федерации.

Механизм предоставления финансовой помощи должен отвечать следующим требованиям:

а) необходимо разделение финансовой помощи на выравнивающую и стимулирующую;

б) при определении размеров финансовой помощи должна применяться формализованная методика с использованием объективных оценок бюджетных потребностей;

в) методика должна соответствовать принципам прозрачности, объективности, достоверности и проверяемости расчетов.

Бюджетное регулирование в Оренбургской области должно исходить не только из выравнивания бюджетных доходов, но и осуществлять стимулирование муниципальных образований к развитию своего доходного потенциала. Для достижения социально – экономического равновесия между муниципальными образованиями Оренбургской области необходимо фонд финансовой поддержки разбить на 2 части: первую предоставлять для выравнивания бюджетных доходов, вторую - для развития территорий.

Целесообразно производить распределение средств фонда в соответствии с федеральной методикой распределения трансфертов. Единый подход к распределению фондов финансовой поддержки во взаимоотношениях между Федерацией и ее субъектами, между субъектами РФ и муниципальными образованиями предусмотрен законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» [28, ст. 131, 137, 138]. Распределение финансовой помощи целесообразно проводить в 2 этапа, обеспечивая на первом этапе выравнивание бюджетных доходов, на втором – стимулировать развитие территорий. Цель стимулирования развития территорий направлена на повышение доходного потенциала муниципального образования, а также на более полное использование собственных доходных источников.

Для анализа были использованы данные по Оренбургской области в период с 1999 по 2003 г.г., но с учетом деления ФФПМО на две части в соотношении 80 % и 20 %, как это установлено для ФФПР. Первая часть фонда в раз-

мере 80 % была распределена по принципу так называемого «пропорционального выравнивания». Его суть состоит в том, что распределение средств фонда осуществляется пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности от среднего по области уровня.

Вторая часть - 20 % - по принципу «выравнивания до гарантированного минимума», т.е. бюджетная обеспеченность всех дотационных регионов повышается до одного и того же, максимально возможного при заданном объеме ФФПМО, уровня.

Распределение первой части фонда производится по следующей формуле:

$$d_i = \frac{(P_{cp} - P_i) * ИБР_i * N_i}{\sum_{i=1}^n ((P_{cp} - P_i) * ИБР_i * N_i)}, \quad (17)$$

где  $d_i$  – доля  $i$ -го муниципального образования в общем объеме ФФПМО;

$P_{cp}$  – среднее значение бюджетной обеспеченности;

$P_i$  – бюджетная обеспеченность  $i$ -го муниципального образования области;

$ИБР_i$  – индекс бюджетных расходов  $i$ -го муниципального образования;

$N_i$  – численность населения  $i$ -го муниципального образования;

$n$  – число муниципальных образований области, где бюджетная обеспеченность ниже среднего.

В целях стимулирования заинтересованности местных органов власти в мобилизации доходов в бюджет необходимо учитывать при расчете бюджетной обеспеченности муниципалитетов такой показатель как «индекс налоговых усилий».

Бюджетная обеспеченность  $i$ -го муниципального образования области рассчитывается по формуле:

$$P_i = ДП_i / N_i * ИБР_i * ИНУ_i, \quad (18)$$

где  $ДП_i$  – совокупный доходный потенциал  $i$ -го муниципального образования по всем источникам доходов;

$ИНУ_i$  – индекс налоговых усилий  $i$ -го муниципального образования.

Индекс налоговых усилий – относительная (по сравнению со средним по области уровнем) количественная оценка возможностей и стремлений каждой территории в отношении развития усилий по мобилизации доходов (как собственных, так и регулирующих) в консолидированный бюджет области.

Индекс налоговых усилий для  $i$ -го муниципального образования рассчитывается по следующей формуле:

$$ИНУ_i = kSi / kSo, \quad (19)$$

где  $kSi$  – коэффициент приведенной собираемости платежей в местный бюджет  $i$ -го муниципального образования;

$k_{So}$  - коэффициент приведенной собираемости платежей в среднем по области.

Коэффициент приведенной собираемости  $k_{Si}$  рассчитывается по формуле:

$$k_{Si} = \Phi_{pi} / H_{pi}, \quad (20)$$

где  $\Phi_{pi}$  – суммарные фактически полученные платежи по собственным и регулирующим доходам в местный бюджет  $i$  – го муниципального образования;

$H_{pi}$  – суммарные начисленные платежи по собственным и регулирующим доходам в местный бюджет  $i$  – го муниципального образования.

Коэффициент приведенной собираемости платежей в среднем по области  $k_{So}$  рассчитывается по аналогичной формуле:

$$K_{So} = \sum \Phi_{ni} / \sum H_{ni} \quad (21)$$

Расчет индекса налоговых усилий муниципальных образований Оренбургской области представлен в приложении К.

Индекс бюджетных расходов находится по следующей формуле:

$$ИБР = P_{ki} / P_k, \quad (22)$$

где  $P_{ki}$  -средний прожиточный минимум для  $i$ -го муниципального образования;

$P_k$  – прожиточный минимум г. Оренбурга.

Для расчета ИБР были взяты данные из статистического сборника по средней стоимости социального набора из 37 видов необходимых товаров и услуг по 4 городам Оренбургской области. Мы посчитали возможным использовать цену по столь ограниченному перечню товаров и услуг, так как, во-первых, этим перечнем ограничивается статистическое наблюдение, а, во-вторых, преобладающая часть расходов муниципальных образований относится к текущим.

Так как более полных данных по ценам в разных районах области в статистическом сборнике не приводится, группировка муниципальных образований Оренбургской области произведена в соответствии с их географическим положением, что нашло отражение в таблице 13.

Таблица 13 – Группировка муниципальных образований Оренбургской области по индексу бюджетных расходов

1	2	3	4	5
ИБР 1999 г.	1	1,03	0,99	0,98
ИБР 2000 г.	1	1,05	1,02	0,96
ИБР 2001 г.	1	1,01	1	0,95
ИБР 2002 г.	1	1,02	0,98	0,97
ИБР 2003 г.	1	1,02	1,01	1,01

Продолжение таблицы 13

1	2	3	4	5
	Оренбург	Орск	Бузулук	Бугуруслан
Муниципальное образование	Акбулакский р-н Александровский р-н Беляевский р-н Илекский р-н Новосергиевский р-н Октябрьский р-н Оренбургский р-н Переволоцкий р-н Сакмарский р-н Саракташский р-н Соль-Илецкий р. Тюльганский р-н Красноуральский с/с Пригородный с/с Чернореченский с/с	г. Гай г. Кувандык г. Медногорск г. Новотроицк г. Ясный Адамовский р-н Гайский р-н Домбаровский р-н Кваркенский р-н Новоорский р-н Светлинский р-н	г. Сорочинск Бузулукский р-н Красногвардейский р-н Курманаевский р-н Первомайский р-н Сорочинский р-н Ташлинский р-н Тоцкий р-н	Асекеевский р-н Бугурусланский р-н Грачевский р-н Матвеевский р-н Пономаревский р-н Северный р-н г. Абдулино Софиевский с/с Шарлыкский р-н

Цены на товары и услуги социального набора г. Оренбурга были приняты за базу, в результате ИБР г. Оренбурга получился равным единице, а цены трех других городов определялись по отношению к базе.

Объем финансовой помощи, предоставляемой  $i$ -му муниципальному образованию ( $t_i$ ), определяется по следующей формуле:

$$t_i = d_i * T_1, \quad (23)$$

где  $d_i$  – доля  $i$ -го муниципального образования в ФФМПО;

$T_1$  – объем ФФМПО.

Суть такого распределения состоит в следующем: муниципальное образование, имеющее самую низкую бюджетную обеспеченность, даже после предоставления финансовой помощи должно остаться на последнем месте. Это позволяет во-первых, сохранить справедливость при распределении ФФМПО; во-вторых, охватить финансовой поддержкой из ФФМПО все муниципальные образования, бюджетная обеспеченность которых ниже среднего значения по области.

Данный вариант, обеспечивая выравнивание бюджетной обеспеченности, одновременно сохранит различия в исходной бюджетной обеспеченности му-

ниципалитетов, что создает достаточно сильные стимулы для развития собственного налогового потенциала. Таким образом, достигаются одновременно задачи выравнивания и стимулирования. Распределение первой части фонда позволило улучшить бюджетную обеспеченность 37 муниципальных образований в 1999 г., составивших 84 % от общего их числа, в 2000 г. – 36 муниципальных образований (или 81 %), в 2001 г. улучшилась бюджетная обеспеченность 39 муниципалитетов (83 %), в 2002 г. – 38 муниципальных образований (80 %) и, наконец, в 2003 г. – 31 муниципалитета, что составило 66 %.

Средства второй части фонда распределяются по следующей формуле:

$$T_2 = (P_{\text{ср}} - P_i) * ИБР_i * N_i, \quad (24)$$

где  $P_{\text{ср}}$  – «гарантированный минимум», до которого производится выравнивание;

$P_i$  – бюджетная обеспеченность  $i$ -го муниципального образования.

В данном случае весь объем финансовой помощи концентрируется только в наименее обеспеченных муниципалитетах, однако при этом действие стимулов для саморазвития сокращается. Распределение второй части фонда позволило улучшить бюджетную обеспеченность 29 муниципальных образований, что составило 66 % от общего их числа в 1999 г., 26 муниципальных образований (59 %) – в 2000 г., 24 муниципалитетов (51%) – в 2001 г., 23 муниципальных образований (49 %) - в 2002 г. и 21 муниципального образования (45 %) - в 2003 г.

При планировании доходов муниципальных образований представляется целесообразным ежегодно законодательно закреплять «гарантированный минимум» доходов муниципальных образований, учитывая задачи бюджетной политики области в следующем финансовом году. Это позволит более обоснованно подходить к формированию объема ФФПМО.

Итоговая величина дотации для конкретного муниципалитета получается путем сложения первой и второй частей дотации из фонда финансовой поддержки муниципалитетов. Распределение ФФПМО Оренбургской области в соответствии с предлагаемой нами методикой отражено на рисунках Л.1 – Л.10 в приложении Л.

На первых пяти рисунках распределение ФФПМО произведено без учета индекса налоговых усилий. В федеральной методике его отсутствие компенсируется расчетом финансовой помощи субъектам РФ на основе налогового потенциала, который определяется исходя из структуры экономики, каждая отрасль которой вносит разный вклад в его величину. Законом «О внесении изменения в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» № 120-ФЗ от 20 августа 2004 г. предусмотрен расчет налогового потенциала муниципальных образований, но лишь с 2008 года, когда будут подготовлены необходимые для этого данные.

В нынешних же условиях расчет индекса налоговых усилий позволяет учесть взаимодействие органов власти муниципальных образований и налоговых органов в работе с налогоплательщиками по мобилизации бюджетных до-

ходов. Причем, каждый из органов власти выполняет свою работу, не вторгаясь в чужие полномочия. Чем выше индекс налоговых усилий, тем, при прочих равных условиях, больше размер финансовой помощи, получаемый муниципальным образованием и, наоборот.

Сравнительный анализ методики распределения ФФПМО без учета индекса налоговых усилий (рисунки Л.1-Л.5) и с его использованием (рисунки Л.6-Л.10) показывает, что состав муниципальных образований и их место в ранжированном перечне, составленном в соответствии с бюджетной обеспеченностью на душу населения, изменяется. В наименьшей степени это затрагивает бюджетную обеспеченность в тех муниципалитетах, которые сохраняют свое место в списке получающих финансовую помощь «до гарантированного минимума». Но в связи с тем, что объем ФФПМО в обеих методиках принимается неизменным, увеличение финансовой помощи муниципалитетам с большой численностью населения, приводит к более быстрому исчерпанию фонда. В результате уменьшается предельный уровень выравнивания, а часть муниципальных образований вовсе не получит финансовой помощи.

Таким образом, преимущества данной методики состоят в следующем:

во-первых, сохраняется справедливость при распределении ФФПМО, поскольку муниципальное образование, имеющее самую низкую бюджетную обеспеченность, даже после предоставления финансовой помощи должно остаться на последнем месте, то есть не сможет не только опередить, но даже и догнать какой-либо из муниципалитетов, не получающий средств из ФФПМО. При таком подходе к распределению средств ранг муниципальных образований не меняется. Кроме того, это позволит поддерживать необходимые стимулы в повышении доходов за счет собственных усилий;

во-вторых, охватываются финансовой поддержкой из ФФПМО все муниципальные образования, бюджетная обеспеченность которых ниже среднего значения по области;

в-третьих, учтено различие цен в разных районах области, что нашло отражение в ИБР. Индекс бюджетных расходов учитывает различия муниципальных образований не только по численности конечных потребителей, но и по стоимости предоставляемых услуг, плотности населения и др. Он показывает относительную потребность отдельных муниципалитетов в подушевых бюджетных расходах, то есть насколько больше (или меньше) необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в конкретном муниципальном образовании

в-четвертых, учтен показатель, отражающий налоговые усилия муниципальных образований по вкладу в доходы консолидированного бюджета области.

### **3.2 Использование программно-целевого подхода в регулировании межбюджетных отношений**

Приоритетными направлениями реформирования межбюджетных отношений являются разграничение расходных полномочий между уровнями бюд-

жетной системы; повышение собственной доходной базы нижестоящих бюджетов, направленное на увеличение налогового потенциала территорий путем увеличения заинтересованности местных органов власти в проведении активной экономической политики на местах; создание равных условий экономического развития как субъектов РФ, так и входящих в их состав муниципальных образований.

Использование программно-целевого подхода в регулировании межбюджетных отношений для реализации поставленных задач является весьма актуальным. Именно программно-целевой подход может выступать в качестве эффективного инструмента, направленного на разрешение противоречий между ограниченным объемом финансовых возможностей и нерешенными социально-экономическими проблемами развития территорий.

Программно-целевой подход представляет собой способ разрешения различных проблем посредством выработки и проведения системы мер, ориентированных на долгосрочные цели экономической политики. В основе использования программно-целевого подхода лежит разработка целевых программ, направленных на выполнение основных стратегических приоритетов развития территорий. Целевая программа – это система взаимосвязанных по целям, ресурсам и срокам мероприятий, обеспечивающая реализацию приоритетов социального, экономического, научно-технического или экологического развития в заданные сроки и с максимальным эффектом [117].

Необходимо отметить, что использование программно-целевого подхода в планировании бюджетных расходов не является чем-то новым. В нашей стране целевые программы народнохозяйственного уровня впервые были применены в 20-30-е годы в ходе разработки плана электрификации (ГОЭЛРО), а затем при составлении первых пятилетних планов, которые предусматривали реализацию комплексных программ развития территорий на основе освоения природных ресурсов. Затем целевые программы получили широкое применение и в других странах. Так, например, в период Великой депрессии 1930-х годов США и другие капиталистические страны формировали программы выхода из экономического кризиса. Эффективным примером такой программы может служить «Новый курс» Франклина Рузвельта в США после кризиса 1929-1933 гг. Далее всплеск программно-целевого планирования характеризуется применением социально-экономических программ. В 1950-е гг. развиваются международные экономические программы помощи странам, пострадавшим от Второй Мировой войны. Целевые программы подъема хозяйства в Германии назывались «немецким чудом», программа возрождения экономики Японии – «японским чудом», но обе они были совершены при активном экономическом участии США.

В экономически развитых странах наибольшее применение получили социально-экономические программы, направленные на решение социальных, экономических, экологических проблем, основание на бюджетном финансировании. Наряду с этими программами большой популярностью пользуются программы развития отдельных регионов страны.

Исторически региональное программирование было ориентировано на преодоление депрессивного состояния отдельных регионов страны. В современных условиях основной целью государственного программирования является рациональная организация экономики и социальной сферы региона посредством государственного регулирования, направленного на оздоровление экономики.

В отдельных случаях региональное программирование используется государством в целях сближения условий, уровня жизни в разных регионах страны путем проведения политики бюджетно-налогового выравнивания. Целью такого выравнивания с помощью государства является приближение показателей уровня жизни худших по природным и экономическим условиям территорий к среднему уровню.

В РФ также применяются территориальные целевые программы. Основным их признаком является то, что они охватывают ограниченную часть территории (республику, край, область, город, район и т.д.) и направлены на решение проблем ее жизнеобеспечения, устойчивого существования, социально-экономического развития. Зачастую территориальные целевые программы направлены на преодоление экономического и социально-культурного отставания территории от сложившегося в стране уровня, выравнивание экономического потенциала, уровня жизни с другими территориями и страной в целом [126, с. 263].

Однако, в зависимости от уровня и статуса территории (будь то субъект Федерации или муниципальное образование) постановка программных проблем и целей может заметным образом отличаться. Так, авторы книги «Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации», изданной Московским общественным научным фондом и Институтом макроэкономическим исследований в 2000 г., следующим образом характеризуют программные проблемы регионального и муниципального уровней и соответствующие им целевые задачи:

- создание новых, развитие и поддержка существующих прогрессивных производств – «точек роста»; объектов производственной и социальной инфраструктуры, позволяющих реализовать конкретные преимущества региона;
- создание благоприятных общеэкономических условий функционирования и развития региональных предприятий и производств посредством улучшения инвестиционного климата, обеспечения режима наибольшего благоприятствования для региональных товаропроизводителей, занятых в приоритетных для развития региона сферах экономики и отраслях производства;
- активизация правовых и иных форм содействия малому и среднему предпринимательству;
- развитие рыночной инфраструктуры общерегионального и зонального (внутрирегионального) значения;
- совместное с другими регионами создание общих производственных и инфраструктурных объектов, обеспечение экологической безопасности;
- законодательное подкрепление региональных программ.

К типичным программным проблемным муниципального уровня и способам их решения относят:

- устранение диспропорций в развитии производств и инфраструктуры, совместно образующих локальные воспроизводственные циклы (например, предприятий сырьевой базы и соответственно пищевой и других перерабатывающих отраслей, объектов местной производственной и социальной инфраструктуры);
- содействие развитию малого предпринимательства;
- стимулирование предпринимательской деятельности населения в направлениях, приоритетных для данной территории;
- создание благоприятных условий в интересах привлечения инвестиций для активного развития производственных и инфраструктурных объектов;
- развитие объектов рыночной инфраструктуры местного значения;
- поддержка и развитие социально значимых объектов: больниц, школ, детских учреждений и т.д.;
- содействие занятости населения, включая вопросы переподготовки кадров, преодоления структурной безработицы;
- развитие нормативной базы в целях облегчения решения указанных выше проблем [126, с. 267; 145].

К особенностям территориальных программ относят преобладание в них, с одной стороны, социальной ориентации, направленной на решение социальных проблем населения определенной территории, а, с другой – решение задачи выхода из депрессивного состояния, преодоления отставания в развитии по отношению к другим территориям, а также к среднему по стране или субъекту РФ уровню.

Примером использования программно-целевого подхода могут служить отдельные методы финансирования бюджетных расходов. С одной стороны, это позволяет обеспечить эффективное использование бюджетных средств, а с другой – снизить нагрузку на бюджет.

Необходимо отметить, что, если на федеральном уровне имеется большой опыт использования программно-целевого метода, отчасти урегулированный путем законодательного оформления целевых программ в законе «О федеральном бюджете» на предстоящий финансовый год, то на региональном уровне эта проблема остается нерешенной.

Здесь с правовой точки зрения необходимо определиться с понятиями «ведомство» и «отрасль». Теоретически они могут совпадать, например, здравоохранение может относиться как к ведомству, так и отрасли. Поэтому использование программно-целевого подхода требует совершенствования бюджетной классификации на региональном уровне. Если деятельность ведомства полностью охватывает развитие отрасли, то составление целевой программы и ее отражение в расходах по финансированию конкретной сферы деятельности не составляет проблем. Однако, при несовпадении ведомства как главного распорядителя бюджетных ассигнований и организации-заказчика целевой программы, финансирующей одинаковые направления деятельности, расходы найдут отражение на разных кодах бюджетной классификации. При составлении

бюджета ведомственная классификации должна быть дополнена программно-отраслевой классификацией. В этом случае отдельные отрасли бюджетной сферы можно рассматривать как укрупненный элемент программы.

По нашему мнению, в Оренбургской области необходимо разработать целевую программу «Сокращение различий в социально-экономическом развитии муниципальных образований Оренбургской области» (приложение М).

Структура программы включает в себя:

1. Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами
2. Основные цели, задачи и этапы реализации программы
3. Мероприятия программы (Основные направления и механизмы реализации программы)
4. Ресурсное обеспечение программы
5. Организация управления реализацией программы и контроль за ходом ее выполнения
6. Оценка эффективности реализации программы

Достижение основных целей программы позволяет решать такие важные задачи региональной экономической политики, как сохранение единого экономического пространства не только региона, но и страны в целом, а также обеспечение экономической самостоятельности муниципалитетов.

Программа предполагает проведение отбора муниципальных образований для оказания им помощи из областного бюджета. В основу отбора муниципалитетов положены критерии наибольших относительных различий в социально-экономическом развитии при отсутствии на местном уровне ресурсов для самостоятельного их снижения. Отбор объектов Программы осуществляется по критериям снижения различий в социально-экономическом развитии муниципалитетов в наименьшие сроки и с наибольшей эффективностью.

Основной целью комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований является определение возможности решения текущих и долгосрочных задач социального и хозяйственного развития на основе использования внутренних резервов и источников экономического роста и эффективности мер по реализации социально-экономической политики.

При проведении комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований учитываются следующие основные принципы:

комплексность оценки, обеспечивающая учет всех важнейших составляющих показателей уровня социально-экономического развития муниципальных образований области;

системность оценки, предполагающая учет взаимосвязей базовых показателей и характеристик регионального развития;

достоверность исходных данных при выборе базовых показателей регионального развития;

соответствие системы индикаторов задачам ежегодного анализа и прогнозирования экономического и социального развития муниципалитетов;

максимальная информативность результатов оценки уровня развития му-

ниципальных образований, обеспечивающая возможность принятия оптимальных решений на региональном уровне государственного управления;

сочетание общеэкономических индикаторов с показателями, отражающими результативность деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению важнейших экономических и социальных проблем.

На основании этих критериев разработана методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований Оренбургской области.

Комплексная оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Оренбургской области позволила выделить четыре группы муниципалитетов с уровнем развития выше среднего, средним, ниже среднего и крайне низким уровнем развития. Муниципалитеты двух последних групп претендуют на финансовую поддержку.

Отбор объектов Программы осуществляется на основе инициатив местных органов власти, по единообразным критериям, в пределах ресурсообеспеченных квот и при условии обоснования возможности уменьшения различий в социально-экономическом развитии муниципалитетов за счет реализации конкретных проектов развития социальной сферы. Условиями рассмотрения проектов являются законность и результативность ранее предоставленной за счет средств областного бюджета поддержки муниципальных образований в Оренбургской области и гласность всех процедур отбора объектов.

Обязательным условием для отбора объектов Программы является наличие проектов, обосновывающих возможность уменьшения различий в социально-экономическом развитии муниципалитетов и содержащих:

перечень необходимых мер на местном (муниципальном) и региональном уровнях;

расчеты требуемых для этого финансовых ресурсов (в том числе за счет местного бюджета и бюджетов субъектов РФ);

обоснование невозможности решения проблемы без использования средств бюджета субъекта РФ.

Объекты Программы отбираются на областном уровне по результатам конкурса проектов, представленных органами власти муниципальных образований. Финансовое управление администрации Оренбургской области ежегодно проводит конкурс проектов. Целью конкурса проектов является отбор наиболее нуждающихся в финансовой поддержке объектов, по которым имеются эффективные проекты, обеспечивающие уменьшение различий в социально-экономическом развитии территорий.

Источниками информации, необходимой для отбора проектов и муниципальных образований-участников программы, являются:

годовая статистическая отчетность Федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области;

материалы, полученные от муниципальных образований в ходе осуществления мониторинга и разработки прогнозов социально-экономического развития области.

Поскольку муниципальные образования области значительно отличаются друг от друга и по размерам территории, по количеству населения, экономическому потенциалу и ряду других признаков, то необходимо использовать единые индикаторы, отражающие особенности муниципалитетов.

Таковыми индикаторами могут быть собственные денежные доходы населения, объем инвестиций в основной капитал на душу населения, уровень зарегистрированной безработицы. Кроме того, в качестве индикаторов, характеризующих уровень развития муниципальных образований можно применять также объем производства промышленной продукции на душу населения, оборот розничной торговли на душу населения, соотношение среднедушевых денежных доходов населения и величины прожиточного минимума.

Расчет интегрального показателя проводится поэтапно путем реализации следующей последовательности вычислительных действий.

На первом этапе по каждому из базовых оценочных индикаторов определяется ранг каждого муниципального образования, а также ранг среднеобластного значения. Первое место присваивается тому муниципалитету, у которого наблюдается лучшее значение показателя, и последнее место – худшему значению показателя.

На втором этапе производится расчет балльной оценки по каждому из показателей для каждого образования по следующей формуле:

$$BALL * (Ind)^j = RANG (Ind)^{sr} - RANG (Ind)^j, \quad (25)$$

где  $RANG (Ind)^{sr}$  - ранг показателя среднеобластного значения;

$RANG (Ind)^j$  – ранги показателей по муниципальным образованиям, где верхний индекс означает номер муниципалитета;

$BALL * (Ind)^j$  – значение приведенной балльной оценки, соотнесенной со среднеобластным уровнем.

На третьем этапе для каждого муниципального образования производится операция суммирования приведенных балльных оценок по трем базовым индикаторам с последующим делением полученного результата на 3 и таким образом определяется искомая интегральная оценка уровня социально-экономического развития каждого муниципального образования:

$$Complex BALL (Ind)^j = \sum_{i=1}^3 BALL (Ind)^j / 3 \quad (26)$$

Если по какому-либо показателю имеют место абсолютно одинаковые значения по двум или нескольким регионам, то производится операция локального ранжирования данных муниципалитетов в соответствии со значениями ключевого показателя - собственные денежные доходы населения. Результаты расчета приведены в приложении Н.

Комплексная оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Оренбургской области позволила выделить четыре группы муниципалитетов: с уровнем развития выше среднего, средним, ниже

среднего и крайне низким уровнем развития. Муниципалитеты двух последних групп претендуют на финансовую поддержку (таблица 14).

Данные таблицы свидетельствуют о том, что, несмотря на изменение рейтинга муниципальных образований в 2002 г. по сравнению с 2001 г., большинство из них сохранили свое место в той или иной группе. Это позволяет сделать вывод о неизменности существующего положения для долгосрочных целей планирования. На основании предложенного ранжирования муниципальных образований Оренбургской области возможна разработка программ первоочередного финансирования муниципалитетов с самыми низкими показателями социально-экономического развития.

По результатам комплексной оценки, к муниципальным образованиям Оренбургской области, нуждающимся в финансовой поддержке (по расчету 2002 года) относятся:

- с уровнем развития ниже среднего - Домбаровский район, Сакмарский район, г. Кувандык, Курманаевский, Красногвардейский, Новосергиевский, Матвеевский, Саракташский, Тоцкий, Илекский, Пономаревский и Акбулакский районы;

- с крайне низким уровнем развития - Беляевский, Шарлыкский, Кваркенский, Тюльганский, Александровский, Переволоцкий и Асекеевский районы.

Таким образом, использование программно-целевого способа регулирования межбюджетных отношений применимо только к одному из инструментов межбюджетных отношений, а именно, к финансовой помощи.

Финансовую помощь можно рассматривать с двух точек позиций:

- как средство достижения сбалансированности расходов и доходов нижестоящих уровней бюджетной системы, что обеспечивается за счет развития таких видов деятельности, которые либо позволяют в перспективе увеличить доход муниципальных образований, либо сократить их расходы. Здесь целью является выполнение какой-либо бюджетной процедуры – в данном случае достижение сбалансированности бюджета;

- как элемент управления, т.е. проведение определенной политики, связанной с государственным регулированием.

Таблица 14 - Рейтинг муниципальных образований Оренбургской области по уровню социально-экономического развития в 2001 – 2002 гг.

Место в рейтинге 2001 года	Муниципальные образования	Место в рейтинге 2002 года	Муниципальные образования
1	2	3	4
Муниципальные образования с уровнем развития выше среднего			
1	Новоорский район	1	Г. Бузулук
2	г. Оренбург	2	Новоорский район
3	Соль-Илецкий район	3	г. Новотроицк
4	Оренбургский район	4	г. Бугуруслан

Продолжение таблицы 14

1	2	3	4
5	г. Орск	5	г. Орск
6	г. Бугуруслан	6	г. Оренбург
7	г. Новотроицк	7	г. Гай
8	г. Гай	8	Оренбургский район
<b>Муниципальные образования со средним уровнем развития</b>			
9	Октябрьский район	9	г. Ясный
10	Первомайский район	10	Соль-Илецкий район
11	г. Бузулук	11	г. Сорочинск
12	г. Сорочинск	12	Первомайский район
13	Грачевский район	13	Адамовский район
14	г. Ясный	14	Октябрьский район
15	Саракташский район	15	г. Абдулино
16	Светлинский район	16	Светлинский район
17	Ташлинский район	17	Ташлинский район
18	г. Абдулино	18	Грачевский район
19	г. Медногорск	19	Северный район
20	Курманаевский район	20	г. Медногорск
21	Адамовский район	21	Домбаровский район
22	г. Кувандык	22	Сакмарский район
<b>Муниципальные образования с уровнем развития ниже среднего</b>			
23	Матвеевский район	23	г. Кувандык
24	Северный район	24	Курманаевский район
25	Беляевский район	25	Красногвардейский район
26	Красногвардейский район	26	Новосергиевский район
27	Новосергиевский район	27	Матвеевский район
28	Переволоцкий район	28	Саракташский район
29	Домбаровский район	29	Тоцкий район
30	Асекеевский район	30	Илекский район
31	Илекский район	31	Пономаревский район
32	Сакмарский район	32	Акбулакский район
33	Тоцкий район		
34	Акбулакский район		
<b>Муниципальные образования с крайне низким уровнем развития</b>			
35	Александровский район	33	Беляевский район
36	Пономаревский район	34	Шарлыкский район
37	Тюльганский район	35	Кваркенский район
38	Шарлыкский район	36	Тюльганский район
39	Кваркенский район	37	Александровский район
		38	Переволоцкий район

В механизме предоставления финансовой помощи могут быть два способа его реализации: властное решение вышестоящих органов власти и использование программно-целевого подхода. Результативность программно-целевого управления в РФ может быть усилена за счет более тщательной фильтрации предложений решения проблем посредством реализации целевой программы. Использование программно-целевого подхода дает надежду на то, что даже при условии недостаточности финансовых ресурсов поставленная проблема хотя бы частично, но будет решена.

### **3.3 Совершенствование межбюджетных отношений на субфедеральном уровне в свете изменений бюджетного законодательства**

Одной из основных целей экономической политики является формирование эффективной бюджетной системы, ориентированной на стимулирование экономического роста, расширение самостоятельности всех уровней бюджетной системы, снижение социально-экономического неравенства и различий в бюджетной обеспеченности территорий. Именно в этом направлении предстоит развиваться бюджетным отношениям на субфедеральном уровне в соответствии с принятым Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В Законе зафиксировано, что местное самоуправление - это одновременно уровень публичной власти, институт гражданского общества и механизм реализации общегосударственных задач. Когда все три эти позиции будут реализованы, тогда возникнет подлинное местное самоуправление.

Прежде всего, реформа местного самоуправления касается основополагающих конституционных прав и свобод граждан, создания института, защищающего интересы людей там, где они живут и работают. Обеспечение на местах достойных и комфортных условий жизни предполагается решать посредством единообразной для всей страны организации публичной власти. В связи с этим границы регулирования местного самоуправления Законом в значительной степени передвинуты на федеральный уровень: то, что раньше регулировалось на уровне субъекта Федерации, рождая многообразие не всегда действенных форм организации местного самоуправления, сейчас передано на федеральный уровень.

Главное заключается в том, что новый Закон в значительной степени продвинул вперед местное самоуправление как структуру гражданского общества, что должно улучшить качество и эффективность управления общественными процессами. В этом состоит основная социально-политическая задача реформы.

Законом вводится единая структура территориальной организации местного самоуправления во всех регионах Российской Федерации. Муниципальные образования будут образованы на уровне сельсоветов, поссоветов, городов, входящих в район – со статусом соответственно сельского и городского поселения; районов – со статусом муниципальных районов; городов,

не входящих в состав районов – со статусом городских округов. По мнению законодателей, такое деление позволит властям более эффективно выполнять возложенные на них полномочия и обеспечит населению реальные рычаги управления своими территориями. Однако в этом случае большинству субъектов Федерации придется коренным образом ломать уже годами отлаженный механизм муниципального устройства, причем, независимо от эффективности его функционирования.

Местное самоуправление должно стать в 2006 году двухуровневым: на нижнем уровне будут находиться поселения, а также внутригородская территория городов, на более высоком – муниципальные районы. Статус городского округа позволит решать вопросы местного значения поселения и района.

Закон содержит большое количество норм, регламентирующих территориальную организацию муниципальных образований. Так, граница поселения, в состав которого входят несколько населенных пунктов, устанавливается с учетом пешеходной доступности до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения. В Оренбургской области более 40 процентов сельсоветов, поссоветов имеют численность населения менее 1 тысячи человек. Если прямо следовать букве Закона, которым установлено, что число жителей муниципалитетов должно быть, как правило, не менее 1 тысячи человек, то в муниципальное образование следует объединять несколько населенных пунктов. Объединять же территории далеко не всегда экономически целесообразно, в том числе и с точки зрения формирования бюджетов. К тому же объединение сельсоветов затрагивает социальные проблемы, связанные с перспективой развития села, их тоже надо учитывать. Кроме того, предписываемая Законом схема организации местного самоуправления, возможно, усложнит и без того непростые межбюджетные отношения между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Органы государственной власти субъектов РФ должны до 1 января 2005 года установить границы вновь образуемых муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района; в течение 2005 года должны быть решены имущественные, финансовые и иные проблемы организации местного самоуправления.

Таким образом, до 2006 года предстоит довольно значительная работа по реорганизации местного самоуправления. Работа эта началась, в ходе ее уже обнаружилось проблемы с формированием муниципальных образований на уровне сельсоветов, поссоветов со статусом сельских поселений.

Так, село Краснохолм территориально расположено в Илекском районе, но административно входит в состав г.Оренбурга, что противоречит требованиям п.14 статьи 11 нового Закона: территория городского округа не входит в состав территории муниципального района. Жителям этого села было предложено проголосовать за вхождение их села в Илекский район с тем, чтобы образовать поселение Краснохолмский сельсовет в составе Илек-

ского муниципального района. Но на сходе все жители села единогласно проголосовали против этого предложения областных властей. В результате возникла коллизия между нормами статей 3 и 11 Закона, первая из которых определяет приоритет прав граждан на осуществление местного самоуправления, а вторая запрещает вхождение территории городского округа в состав территории муниципального района.

Вместе с тем, следует учитывать, что вышеприведенная ситуация не является исключительной. Реформа местного самоуправления натолкнется на многие нерешавшиеся в течение многих десятилетий проблемы административно-территориального устройства субъектов РФ, на сложившуюся в разных регионах разнообразную практику организации местного самоуправления.

В целях организации местного самоуправления в Оренбургской области в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" №131-ФЗ от 06.10.2003 года внесены изменения в закон Оренбургской области «О территориях муниципальных образований и порядке их образования, объединения, преобразования, упразднения, установления и изменения границ» № 198/31-03 от 22.02.1999 г. в части порядка определения территорий муниципальных образований путем установления границ городских округов, сельских поселений, муниципальных районов.

Практическая реализация положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" показывает, что в Оренбургской области, где было проведено 2 реформы местного самоуправления, не будет с 2006 года единственной модели взаимодействия местных и государственных органов власти.

Исходя из численности населения и компактности его проживания в Оренбургской области в точном соответствии с буквой Закона должно было бы быть организовано около 500 муниципальных образований – поселений, т.е. примерно такое же их количество, какое было в Оренбургской области в 1997-2000 г.г. Как известно, в тот период поселенческий тип организации местного самоуправления в области был признан неэффективным, поскольку за четыре года не позволил оптимизировать межбюджетные отношения в области, а только усложнил их. Было признано, что крупное муниципальное образование лучше справляется с решением вопросов местного значения, при этом денежные средства аккумулируются в бюджете единого муниципального образования, а не распыляются по многочисленным мелким бюджетам.

Реформа местного самоуправления в Оренбургской области, как следует из принятых Законодательным Собранием области законов, приведет к созданию муниципальных образований смешанного типа: большинство районов приобретут статус городских округов, в ряде районов будет создана двух уровневая система местного самоуправления. Так, Законом Оренбургской области № 1470/244-III-ОЗ статус городского округа получили 25 муниципальных образований, образованных на уровне районов: Адамовский,

Акбулакский, Александровский, Асекеевский, Беляевский, Бугурусланский, Бузулукский, Грачевский, Домбаровский, Илекский, город Кувандык и Кувандыкский район, Кваркенский, Курманаевский, Новосергиевский, Октябрьский, Первомайский, Переволоцкий, Сакмарский, Саракташский, Светлинский, Северный, Соль-Илецкий, Ташлинский, Тоцкий, Тюльганский. Законом Оренбургской области № 1471/245-III-ОЗ были образованы городские округа в границах Гайского и Сорочинского районов с центрами соответственного в городах Гае и Сорочинске; 10 муниципальных образований-городов - Абдулино, Бугуруслан, Бузулук, Медногорск, Новотроицк, Оренбург, Орск, Сорочинск, Соль-Илецк, Ясный получают статус городских округов; 8 районов - Абдулинский, Красногвардейский, Матвеевский, Новоорский, Оренбургский, Пономаревский, Шарлыкский и Ясненский – будут иметь двухуровневую структуру местного самоуправления. Так, в составе Оренбургского района выделено 28 муниципальных образований-сельских поселений.

Такая схема организации местного самоуправления, возможно, усложнит и без того непростые межбюджетные отношения между субъектами РФ и муниципальными образованиями. Кроме того, работа по установлению границ муниципальных образований требует и определенных финансовых затрат, они необходимы для изготовления схематических карт, описания границ.

Для того, чтобы новая реформа местного самоуправления стала успешной, необходимо обеспечить четкое разграничение полномочий между уровнями власти и соответствие доходов и расходов бюджетов всех уровней. По Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 года было невозможно выстроить действенную систему межбюджетных отношений и бюджетно-налоговую систему, когда и крупный город, и небольшое сельское поселение, имея одинаковый статус муниципального образования, наделялись одинаковыми предметами ведения и полномочиями. Кроме этого, федеральным законодательством не были определены принципы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе исполнения последними отдельных государственных полномочий.

Только с принятием Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 06.10.2003 года и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» №95-ФЗ от 04.07.2003 года, наконец, были разграничены полномочия государственной и муниципальной власти. Впервые определено, какие государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления, установлены принципы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе передачи и исполнения указанных полномочий. Закон устанавливает, что передача полномочий может осуществляться только законами Российской Федерации, субъектов РФ и не должна противоречить федеральным законам, поскольку определение правового статус-

са местного самоуправления составляет сферу совместного ведения РФ и ее субъектов, а также самостоятельного ведения субъектов РФ.

Это – одно из основных условий законодательно упорядоченного взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Другое состоит в том, что объем передаваемых полномочий не может быть слишком велик. Во всяком случае, эти полномочия не должны превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов самоуправления как таковых.

Новый Федеральный закон более четко, чем прежний, очертил круг передаваемых полномочий. Если, например, ранее не было ясности в том, какие именно вопросы в области здравоохранения или образования должны исполняться органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а какие – органами местного самоуправления, то теперь в это распределение полномочий внесена определенность.

Так, к вопросам местного значения муниципального района и городского округа в вопросах здравоохранения отнесены организация оказания на своей территории скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период. В области образования – организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

В соответствии со статьей 19 нового Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельные государственные полномочия субъектов РФ, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. В настоящее время не представляется возможным установить перечень их государственных полномочий, так как органы государственной власти субъектов РФ должны до 1 ноября 2005 года уточнить законодательство по поводу передачи отдельных государственных полномочий, а Правительство РФ до 1 января 2005 года должно внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекты федеральных законов по вопросам передачи отдельных государственных полномочий РФ органам местного самоуправления. Тем самым вопросы, связанные с исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, будут решаться уже после определения границ муниципальных образований.

При этом положения законов субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должны вводиться в действие ежегодно на очередной финансовый год законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта при условии, если в нем предусматривается предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий на соответствующий финансовый год.

Кроме того, наделение полномочиями должно, как это прямо предусмотрено Конституцией РФ, сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Это чрезвычайно важное условие, гарантирующее, во-первых, само осуществление полномочий, а, во-вторых, продолжение выполнения местным самоуправлением присущих ему главных функций. Причем, согласно действующему Федеральному закону от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления и его должностные лица несут ответственность за осуществление государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми ресурсами.

Еще одно условие, связанное с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, заключается в возможности контроля со стороны государства за реализацией данных полномочий. Такой контроль, по общему правилу, означает возможность соответствующих государственных органов давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, оценивать принимаемые ими решения с точки зрения не только законности, но и целесообразности, а также отменять при необходимости такие решения или приостанавливать их. Передавая органам местного самоуправления государственные полномочия, соответствующий орган государственной власти вправе установить порядок контроля за решениями органов местного самоуправления, а также и за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

В области регулирования вопросов передачи органам местного самоуправления материальных ресурсов для осуществления отдельных государственных полномочий новый Закон предусматривает несколько моментов. В частности, зафиксировано положение о том, что в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий (в случаях, установленных федеральными и региональными законами). При этом органам местного самоуправления предоставлено право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы для осуществления переданных им государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Новым Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в главе 4, вступающей в силу с 01.01.2006 года, достаточно подробно регу-

лируется процесс предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Законом предусмотрено, что субвенции финансируются из регионального фонда компенсаций, который формируется за счет средств федерального фонда компенсаций и доходов бюджета субъекта РФ в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий. Распределение субвенций между муниципальными образованиями субъекта осуществляется пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг.

О приоритете в системе местного самоуправления государственных полномочий перед вопросами местного значения свидетельствует то, что глава местной администрации может быть отрешен от должности безотносительно к тому, насколько эффективно он решает вопросы местного значения.

Таким образом, существенным достижением Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" №131-ФЗ от 06.10.2003 года следует считать реализацию основополагающей идеи реформирования межбюджетных отношений – разграничение предметов ведения и полномочий между субъектами федерации и муниципальными образованиями, выполнение которых должно подкрепляться соответствующими источниками доходов.

Свои опасения по поводу успеха реформы местного самоуправления в соответствии с требованиями с нового закона высказывает Матеюк В.И.: «Новые принципы организации местного самоуправления должны отвечать на вопрос, действительно ли новая реформа обеспечивает самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для граждан проблем. Однако, главных целей реформы местного самоуправления достичь не удастся». Обосновывая свою позицию, Матеюк В.И. отмечает, что, во-первых, органы местного самоуправления не смогут решать возникающие вопросы учреждений образования и здравоохранения, находящихся на территории поселений, так как это входит в компетенцию органов местного самоуправления муниципального района, удаленного на большое расстояние, во-вторых, бюджет поселения будет недостаточным при предлагаемом законодателем распределении налоговых доходов для решения жизненно важных для граждан проблем создания достойных и комфортных условий жизни [109, с. 14]. Представляется, что автором верно обозначены самые проблемные вопросы организации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, компетентное разрешение которых повысит эффективность системы местного самоуправления.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" №131-ФЗ от 06.10.2003 г. в качестве экономической основы местного самоуправления определяет находящиеся в муниципальной собственности имущество и средства местных бюджетов. В качестве стратегической цели обозначен поэтапный переход от расщепляемых налогов к формированию бюджетов каждого уровня преимущественно за счет

доходов по собственным налогам. Для этого, прежде всего, необходимо сократить сферу применения ежегодно устанавливаемых нормативов расщепления налоговых доходов между бюджетами разных уровней.

Проанализируем на примере муниципального образования «Оренбургский район» Оренбургской области, как изменится характер межбюджетных отношений в области формирования и распределения доходов местных бюджетов в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса РФ. Данные представлены в таблице 15.

Таблица 15 – Сравнительный анализ поступления доходов в бюджет муниципального образования «Оренбургский район» в связи с изменением законодательства

В тысячах рублей

Наименование налогов	Бюджет района	
	в условиях 2004 года	в условиях 2006 года
1	2	3
Налог на прибыль	75083	0
Налог на доходы физических лиц	58865	98108
<b>Итого регулирующих доходов</b>	133948	98108
Налог на игорный бизнес	0	0
Лицензионные и регистрационные сборы	181	0
Налог с продаж	530	0
Единый налог на совокупный доход	2711	0
Единый налог на вмененный доход	2085	4170
Налог на имущество физ. Лиц	481	481
Налог на имущество организаций	36152	0
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения	40	0
Водный налог	5302	0
Налог на добычу общераспр. пол. ископаемых	162	0
Налог на добычу прочих полезных ископаемых	1393	0
Земельный налог за земли с/х назначения	4034	4034
Земельный налог за земли городов и поселков	1215	1215
Земельный налог за земли не с/х назначения	15410	15410
Государственная пошлина	991	991
Сбор на содержание милиции	120	0
Налог на рекламу	0	0
Прочие местные налоги и сборы	0	0
Единый сельскохозяйственный налог	0	0
<b>Итого закрепленных налогов</b>	70807	26301
Арендная плата за земли сельхоз. назначения	814	814
Арендная плата за земли городов и поселков	0	0

Продолжение таблицы 15

1	2	3
Арендная плата за земли несельхоз. назначения	8266	8266
Прочие доходы от сдачи в аренду имущества	589	589
Возмещение потерь	0	0
Регулярные платежи за пользование недрами	0	0
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	1969	1969
Доходы от продажи нематериальных активов	0	0
Штрафные санкции	130	130
Лесные подати	9	0
Прочие неналоговые доходы	0	0
<b>Итого неналоговых доходов</b>	11777	11768
<b>Итого доходов</b>	216532	136177
Безвозмездные перечисления	104527	104527
Всего доходов	321059	240704

Несмотря на то, что Бюджетным кодексом РФ закреплены нормативы по некоторым налоговым доходам на уровне 100 % за местными бюджетами, это позволяет обеспечить всего лишь незначительную часть их налоговых поступлений. Так, если в 2004 году за муниципальным образованием «Оренбургский район» числилось 70807 тыс. рублей закрепленных доходов, то с принятием данного законопроекта закрепленные доходы уменьшатся в 3 раза и составят всего лишь 26301 тыс. рублей. Таким образом, отказ от закрепления за местными бюджетами долей от федеральных и региональных налогов лишает местные бюджеты стимулов для увеличения налогооблагаемой базы, а реализация принципа «один налог – один бюджет» ничего на практике не меняет.

Бюджетным кодексом РФ к разряду собственных доходов были отнесены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, финансовая помощь из вышестоящих бюджетов. Это совершенно справедливо с точки зрения содержательного уточнения понятия собственных доходов, которые предназначены для реализации расходных полномочий соответствующих органов власти и принципа самостоятельности бюджета. Но такое понимание собственных доходов бюджета, тем не менее, требует проведения различий между ними и закрепленными доходами. В утратившую силу статью 47 дополнительно следовало бы ввести новую статью, определяющую закрепленные доходы как виды доходов, находящиеся в исключительном ведении Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, или переданные соответствующему бюджету на постоянной основе полностью и частично в соответствии с законодательством РФ.

Следует также отметить, что собственные налоговые доходы, а также неналоговые доходы местных бюджетов, определенные в новом Законе, не

являются достаточными для обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления. Представленные в таблице расчеты свидетельствуют, что определяющими доходами местных органов власти будут безвозмездные перечисления из вышестоящих уровней бюджетной системы. Так, сумма собственных налоговых и неналоговых доходов муниципального образования «Оренбургский район» составит 38069 тыс. рублей, в то время как безвозмездные перечисления равны 104527 тыс. рублей.

В связи с внесенными поправками в Бюджетный кодекс РФ муниципальное образование «Оренбургский район» недополучит доходов на сумму 80355 тыс. рублей. Возможно, недостающая сумма может быть компенсирована регулированием отчислений от налога на прибыль, зачисляемого в местный бюджет. Так, в 2004 году налог на прибыль распределялся между бюджетом субъекта РФ (по нормативу 17 %) и бюджетом Оренбургского района (по нормативу 2 %). Кроме того, местный бюджет получил в виде регулирующего налога 1,4 % от планируемой суммы налога, собранного на территории области. Сумма налога на прибыль, зачисляемого в бюджет Оренбургского района, в 2004 году составляла 75083 тыс. рублей.

В условиях же 2006 года закрепление за местным бюджетом налога на прибыль не предусматривается, а норматив отчислений данного налога в бюджет субъекта РФ составит 17,5 %. Если же норматив отчислений от налога на прибыль в бюджет Оренбургского района сохранится на уровне 2004 года в размере 1,4 %, то сумма налога составит 8 219,5 тыс. рублей. Эта сумма не покрывает выпадающие налоговые доходы в размере 80355 тыс. рублей. Для того, чтобы внесенные в Бюджетный кодекс РФ изменения в отношении распределения налогов не ухудшили положение местных бюджетов, необходимо норматив отчислений по налогу на прибыль, зачисляемый в бюджет района, установить в размере 13,7 %, что позволит покрыть недостающую сумму.

Основным недостатком реформы местного самоуправления можно считать то, что акцент по-прежнему смещен в сторону федеральных налогов. Кроме того, поправки не создают условий для объединения налога на имущество организаций, земельного налога и налога на имущество физических лиц в единый налог на имущество, поскольку они относятся к разным уровням (первый — к региональному, второй и третий — к местному). По-видимому, вынесение налога на имущество организаций на уровень субъекта РФ сделано для облегчения выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, сокращения отрицательных трансфертов.

Таким образом, Бюджетный кодекс РФ с внесенными в него поправками не гарантирует местному самоуправлению даже минимального уровня необходимых собственных доходов, что лишает их финансовой самостоятельности. Поэтому изменения в Бюджетный кодекс РФ требуют серьезной работы в части регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Представляется, что общий подход к бюджетному регулированию на субфедеральном уровне и на уровне муниципальных районов должен соответствовать цели совершенствования межбюджетных отношений: вы-

равнивать бюджетную обеспеченность для достижения одинакового качества предоставляемых на каждом уровне власти бюджетных услуг.

Одновременно следует учитывать, что объем расходных обязательств местных органов власти уменьшается. Совокупное их сокращение оценивается в 386,9 млрд. рублей, или в 1/5 от суммы выполняемых в настоящее время обязательств. Кроме того, при распределении доходов между уровнями бюджетной системы дополнительно предлагается учесть сокращение расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по выплате начислений на заработную плату соответственно на 26,7 и 13,3 млрд. рублей в связи с планируемым снижением ставки единого социального налога. Следовательно, можно предположить, что выпадающие доходы местных органов власти отчасти могут быть компенсированы сокращением расходных обязательств муниципалитетов. Для Оренбургского района размер уменьшения расходных обязательств с учетом вышеприведенных факторов может быть оценен в 279272 тыс. рублей, что свидетельствует о наличии дефицита бюджета Оренбургского района в размере 16970,23 тыс. рублей или 6,8 % доходов местного бюджета. Если же учесть снижение ставки единого социального налога с 35,6 % до 26 %, то начисления на заработную плату по Оренбургскому району уменьшатся на 13378 тыс. рублей.

В целях увеличения доходной базы местных бюджетов предлагалось ввести торговый сбор, введение которого предлагалось отдать в сферу полномочий органов власти муниципальных районов. Министерством финансов РФ было признано нецелесообразным установление торгового сбора и предложено закрепить за бюджетами муниципальных районов налоговые доходы от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности и предоставить представительным органам муниципальных районов полномочия по введению в действие этого налога, определению видов деятельности, переводимых на уплату единого налога, и определению коэффициента «К2» базовой доходности с учетом ее увеличения на 50 %.

В связи с тем, что, по нашим расчетам, финансовая база местных бюджетов не укрепляется, а, напротив, ослабляется, значение бюджетного регулирования в отношениях между субъектами РФ и муниципальными районами, муниципальными районами и муниципальными образованиями на уровне поселений возрастает. Эти отношения должны опираться на единую методику и ориентироваться на практику межбюджетных отношений, сложившуюся между РФ и субъектами РФ, а также учитывать накопленный в регионах положительный опыт межбюджетного регулирования. В связи с этим сделанные предложения по совершенствованию межбюджетных отношений в Оренбургской области, ориентированные на решение двуединой задачи – выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и стимулирование развития – могут быть использованы и в новой модели организации местного самоуправления.

## Заключение

Несовершенная практика формирования межбюджетных отношений в Российской Федерации есть результат недостаточной теоретической разработанности проблем организации и регулирования межбюджетных отношений. Межбюджетные отношения должны обеспечивать устойчивую сбалансированность всех уровней бюджетной системы, без чего невозможно проведение глубоких преобразований и реформ.

От решения проблем, связанных с оптимизацией межбюджетных отношений, зависит, прежде всего, уровень социально-экономического развития как страны в целом, так и регионов, и муниципальных образований, в частности. Все более очевидно, что проблемы межбюджетных отношений имеют не только экономическую, но и политическую составляющие, но какая из них является преобладающей, определить не всегда просто.

Сложившаяся в настоящее время в России система межбюджетных отношений не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Наиболее острыми и до сих пор нерешенными остаются такие проблемы организации и регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне как недостаточная прозрачность регионального и местных бюджетов в виду отсутствия целостной системы мониторинга состояния и качества управления государственными и местными финансами; отсутствие рациональной и справедливой методологии бюджетного выравнивания, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и т.д. Эти проблемы актуальны и для Оренбургской области.

В результате проведенного исследования в области теории организации и регулирования межбюджетных отношений можно сделать вывод, что нельзя сводить понятие межбюджетных отношений к бюджетному федерализму, поскольку межбюджетные отношения характеризуют построение бюджетной системы вне зависимости от принципов ее организации, в то время как действие бюджетного федерализма необходимо ограничить рамками федеративного государства. Суть бюджетного федерализма проявляется через эффективную систему межбюджетных отношений, включая бюджетное регулирование. Отсюда следует, что понятие межбюджетных отношений намного шире, чем бюджетный федерализм.

Изучение опыта организации и регулирования межбюджетных отношений за рубежом позволило выявить направления совершенствования межбюджетных отношений, которые могут быть учтены при реформировании российского федерализма: укрепление самостоятельности нижестоящих уровней власти; использование правовых и организационных механизмов установления налогов и их распределения по бюджетам разных уровней; предоставление финансовой помощи нуждающимся территориям в соответствии с четкими критерияльными принципами, учитывающими численность населения, его возрастной состав, состояние объектов инфраструктуры; применение механизмов горизонтального выравнивания.

Проведенный анализ существующей практики межбюджетных отношений позволил определить, что в качестве основных инструментов бюджетного регулирования в регионах используются регулирующие налоги и механизм предоставления финансовой помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Однако актуальным остается вопрос, насколько рационально и эффективно будут применены субъектами Федерации эти инструменты и будет ли достигнута цель выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Анализ устойчивости бюджетов муниципальных образований Оренбургской области с помощью бюджетных коэффициентов, предложенных Г.Б. Поляком, позволил сделать вывод о недостаточной степени устойчивости местных бюджетов области.

Различия в бюджетной обеспеченности муниципальных образований Оренбургской области настолько существенны (например, по показателю собственных подушевых доходов муниципалитеты отличаются друг от друга более чем в сотни раз), что предоставление средств из ФФПМО не решает проблему выравнивания. Свидетельством этому служит проведенная оценка концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития муниципальных образований, в основе которой лежит сравнение характеристик неоднородности до и после выделения средств из вышестоящего бюджета бюджетам муниципалитетов.

Анализ подушевых доходов муниципальных образований области с использованием индикаторов разброса показал, что межмуниципальная дифференциация доходов сокращается. После распределения средств из областного бюджета в муниципальных образованиях резко возрастает показатель среднедушевых бюджетных доходов. Однако, сокращение дифференциации происходит не за счет выравнивания, а за счет поддержки слабых территорий. Подтверждением этому является проведенный анализ коэффициентов корреляции, свидетельствующий о низком выравнивающем эффекте трансфертных платежей.

В результате бюджетного регулирования, проводимого органами власти Оренбургской области, меняется ранг муниципальных образований: показатель подушевых бюджетных доходов муниципалитетов-реципиентов после перечисления им трансфертов оказывается значительно выше подушевых доходов муниципалитетов-доноров, что является совершенно недопустимым с позиции выравнивания бюджетной обеспеченности. Все это свидетельствует о недостаточной эффективности организации и развития межбюджетных отношений в Оренбургской области, совершенствование которых должно учитывать необходимость решения 2-х задач: финансовую поддержку территорий и создание стимулов для их развития.

Кроме того, для регулирования межбюджетных отношений использован программно-целевой подход, направленный на разрешение противоречий между ограниченным объемом финансовых возможностей и социально-экономическими проблемами развития территорий. Программно-целевой подход ориентирован на долгосрочные цели экономической политики.

В результате проведенного исследования нами была разработана целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии муниципальных образований Оренбургской области». Достижение основных целей программы позволяет решать такие важные задачи региональной экономической политики, как сохранение единого экономического пространства не только региона, но и страны в целом, а также обеспечения экономической самостоятельности муниципалитетов.

## Библиографический список использованной литературы

- 1 Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием от 12 декабря 1993 года.
- 2 Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 31 от 17 июля 1998 г. – М.: Ось-89. – 2001. – 192 с.
- 3 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 154-ФЗ от 12 августа 1995 г. // Информационно-поисковая база: Консультант плюс
- 4 О финансовых основах местного самоуправления в РФ: Федеральный закон № 39 от 25 сентября 1997 г. // СЗ РФ. – 1997. – Ст. 4464
- 5 Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 – 2001 годах: Постановление Правительства Российской Федерации № 862 от 30 июля 1998 г. // Российская газета. – 1998. - № 151. –С. 4 – 5.
- 6 Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства Российской Федерации Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 от 15 августа 2001 г. // Российская газета. – 2001. - № 163. –С. 3 – 6.
- 7 О федеральном бюджете на 2001 год : Федеральный закон от 20.12.2000 года// [www.budgetrf.ru](http://www.budgetrf.ru)
- 8 О федеральном бюджете на 2002 год : Федеральный закон от 26.12.2001 года// [www.budgetrf.ru](http://www.budgetrf.ru)
- 9 О федеральном бюджете на 2003 год : Федеральный закон от 24.12.2001 года// [budgetrf.ru](http://budgetrf.ru)
- 10 Временные методические рекомендации субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений (одобрены постоянно действующей при Минфине России Рабочей группы по реформированию межбюджетных отношений в Российской Федерации): протокол № 5-мф от 22 – 23 июня 2000 г. // Информационно-поисковая база: Консультант плюс.
- 11 Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления // Муниципальная власть. – 2002. – № 3. – С. 22 – 26
- 12 Устав Оренбургской области // [www.parlament.orb.ru](http://www.parlament.orb.ru)
- 13 О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 18 ноября 2000 года N 723/212-ОЗ // Южный Урал. – 2000. - № 235. –С. 2 – 6.
- 14 О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 04 сентября 1996 года N 453/116-ОЗ // Гарант
- 15 Об областном бюджете на 1999 год: Закон Оренбургской области

- 16 Отчет об исполнении консолидированного бюджета Оренбургской области на 01.01.2000 года // [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)
- 17 Об областном бюджете на 2000 год : Закон Оренбургской области от 3 февраля 2000 года № 439/98-ОЗ // Гарант
- 18 Отчет об исполнении консолидированного бюджета Оренбургской области на 01.01.2001 года // [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)
- 19 Об областном бюджете на 2001 год : Закон Оренбургской области от 22.12.2000 № 764 // Южный Урал. – 2001. - № 12. –С. 2
- 20 Об исполнении областного бюджета за 2001 год : Закон Оренбургской области от 04.07.2002 № 58 // Южный Урал. – 2002. - № 136. –С. 2 – 7.
- 21 Об областном бюджете на 2002 год : Закон Оренбургской области от 28.12.2001 № 420 // Южный Урал. – 2002. - № 14. –С. 3 – 6
- 22 Отчет об исполнении консолидированного бюджета Оренбургской области на 01.01.2003 года // [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)
- 23 Об областном бюджете на 2003 год : Закон Оренбургской области от 31.12.2002 № 492 // Южный Урал. – 2003. - № 16. –С. 2 – 8.
- 24 Методика формирования консолидированного бюджета области на 2003 год: Приложение к распоряжению Главы администрации Оренбургской области № 528-р от 17 сентября 2002 г. // Информационно-поисковая база: Консультант плюс
- 25 Анализ социально – экономического положения Оренбургской области за 2000 год / [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)
- 26 Анализ социально – экономического положения Оренбургской области за 2001 год / [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).
- 27 Анализ социально – экономического положения Оренбургской области за 2002 год / [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).
- 28 О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 120-ФЗ от 20 августа 2004 г. // Информационно-поисковая база: Консультант плюс
- 29 О прогнозе социально – экономического развития Оренбургской области на 2003 год: Постановление Законодательного Собрания Оренбургской области, № 493.
- 30 О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Пермской области: Закон Пермской области № 1092-160 от 25 августа 2000 г. // Информационно-поисковая база: Консультант плюс-Регион
- 31 О местном самоуправлении в Омской области: Закон Омской области от 14.07.1995 года № 164/645-ОЗ // Гарант.
- 32 О местном самоуправлении в Саратовской области: Закон Саратовской области от 17.03.1999 года № 234/76-54-СЗ // Гарант
- 33 О межбюджетных отношениях в Иркутской области: закон Иркутской области № 11/6а – ЗС от 14 октября 2001 г. // Информационно-поисковая база: Консультант плюс-Регион
- 34 О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области на 2003 год: Закон Рос-

товской области № 272 – ЗС от 29 августа 2002 г. // Информационно-поисковая база: Консультант плюс-Регион

35 Об областном бюджете на 1999 год: Закон Челябинской области № 525–30 от 8 апреля 1999 г. // Ведомости Законодательного Собрания Челябинской области. – 1999 г. - № 1 (04–06). – С. 23 - 53.

36 Об областном бюджете на 2000 год: Закон Челябинской области № 107–30 от 27 января 2000 г. // Южноуральская панорама. – 2000 г. - № 12 (170) 29 февраля. – С. 2 - 9.

37 Об областном бюджете на 2001 год: Закон Челябинской области № 164–30 от 18 декабря 2000 г. // Южноуральская панорама. – 2001 г. - № 6(244) 17 января. – С. 1 - 4.

38 О бюджетной политике на 2003 год: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Финансы. – 2002. - № 5. – С. 3 – 7.

39 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ № 184-ФЗ от 6 ноября 1999 г. // Информационно-поисковая база: Консультант плюс

40 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 131-ФЗ от 06 октября 2003 г. // Информационно-поисковая база: Консультант плюс

41 Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 769 //Гарант

42 Постановление Конституционного Суда РФ № 16-П «по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» //Гарант

43 Алимурзаев Г. Хижняков В. Новые доктринальные подходы к межбюджетным отношениям и бюджетная политика федерального правительства // РЭЖ. – 2001. – № 9. – С. 17 – 25

44 Аронова Г.Б. Из опыта определения трансфертов местным бюджетам //Финансы. – 2000. - №7. – с. 23-25.

45 Артемьева С.С. Реформирование межбюджетных отношений в регионе //Финансы. – 2002. - №3. – с. 19-21.

46 Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные муниципальные финансы. – М.: Финансы, 1999.

47 Барановский К.Ю. Квебекский сепаратизм – острая проблема Канадской федерации// США и Канада. – 2001. - № 11. – С. 31 – 38.

48 Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования / Под ред. д.э.н. М.А. Яхьяева – М.: Экзамен, 2001. – 128 с.

49 Беляев Ю.А. Бюджетный федерализм: зарубежный опыт // Финансы. – 1994. - № 10. – С. 50 – 53.

50 Берг О. Проблемы муниципальных финансов // Муниципальная экономика. – 2002. – № 3. – С. 23 – 31

- 51 Бетин О.И. Системные механизмы управления межбюджетными отношениями в Российской Федерации.
- 52 Бирюков А.Г., Данчиков Е.А. Механизмы совершенствования бюджетной политики субнациональных властей // Финансы. – 2003. - № 2. – С. 6.
- 53 Бирюков А.Г. О методологии распределения средств Фонда регионального развития. // Финансы. – 2004. - № 5. - С.11-15.
- 54 Богачева О, Амиров В. Проблемы укрепления бюджетов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления // Финансы. – 1997. - № 9. – С. 18 – 23
- 55 Богачева О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. - № 9. – С. 104 – 125
- 56 Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. - № 8. – С. 30 – 40.
- 57 Богачева О.В. Становление Российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1998. - № 8. – С. 32
- 58 Борескова Е.В., Китова Е.Н. Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местном уровнях // Финансы. – 2000. - №5. – с. 12-15.
- 59 Брайчева Т.В. Государственные финансы. – СПб.: Питер, 2001. – 288 с.
- 60 Бурылова Л. Самостоятельность: мнимая и реальная // Муниципальная власть. – 2002. – № 2. – С. 20 – 22
- 61 Бутаков Д.Д. Местные бюджеты и интересы местного самоуправления в странах Восточной Европы // Финансы. – 2001. – № 1. – С. 59 – 61
- 62 Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Б. Поляка – М.: Юнити – Дана. – 2001. – 540 с.
- 63 Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского и О.В. Врублевской. М.: Юрайт, 1999.
- 64 Винницкий Д.В. Совершенствование системы правового регулирования межбюджетных отношений // Финансы. – 2002. - № 3. – С. 76
- 65 Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 176 с.
- 66 Гавадов Г.Т. Конституционные принципы российского федерализма // Социально-политический журнал. – 1995. - № 6. – С. 40 – 51
- 67 Галицкая С. Финансовое выравнивание в немецком федерализме // Финансовый бизнес. – 2001. – № 6. – С. 32 – 36
- 68 Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма / С.В. Галицкая. – М.: Экзамен, 2002. – 128 с.
- 69 Гетманская М. Чем недовольны мэры // Муниципальная власть. – 2002.– № 3. – С. 35 – 38
- 70 Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Дашков и К<sup>0</sup>, 2002. – 340 с.

- 71 Голованов А.А. Совершенствование системы территориальных межбюджетных отношений в Саратовской области // Финансы. 2000. - № 8. – С. 7 – 10
- 72 Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. Учебное пособие. – М.: ТК Велби, 2002. – 192 с.
- 73 Государственное регулирование рыночной экономики / Учебник. Издание 2-е, переработанное и дополненное Кушлин В.И. – общ. Ред. М.: Издательство РАГС, 2002. – 832 с.
- 74 Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общей редакцией проф. А.С. Сергеева – Калининград: Янтарный сказ. – 2000. – 368 с.
- 75 Гутник В., Отгнад А. Межбюджетные отношения в системе федерализма: германский вариант // Проблемы теории и практики управления. – 2001. - №1. – С.67 – 71
- 76 Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учебное пособие – М., 1997. – 248 с.
- 77 Дейкин А. А как у них? Межбюджетные отношения за рубежом // Российская Федерация сегодня. 2002 .- № 3
- 78 Доклад руководящего комитета местных и региональных органов власти (CDLR) о местном финансировании в Европе (подготовлен с участием профессора Дэвида Кинга и г-на Реми Жекьера) // Муниципальная экономика. – 2000. – № 4. – С. 2 – 17
- 79 Дорждеев А. Межбюджетные отношения в РФ: обеспечение единства интересов центра и регионов // Проблемы теории и практики управления. – 2000. - № 4. – С. 73 - 77.
- 80 Другова Ю.В. Бюджетный федерализм: правовой аспект. Автореферат дис. канд. юрид. наук. М., 1999. – 28 с.
- 81 Жилиякова Е. Двухуровневая система близка к народу, но в наших условиях далека от денег // Муниципальная власть. – 2002. – № 6. – С.31 – 35
- 82 Зайдель Б., Веспер Д. Бюджетный федерализм: сравнительный анализ по странам // Регион: экономика и социология. – 1999. – № 2. – С. 16 – 47
- 83 Замков О.О., Толстопятенко А.В., Черемных Ю.Н. Математические методы в экономике: Учебник 2-е изд. – М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 1999. – 368 с.
- 84 Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д.: Феникс. – 2001. – 416 с.
- 85 Игонина Л.Л. Принципы организации муниципальных финансов// Финансы. – 2003. - № 8. – С. 15.
- 86 Игудин А.Г. Использование совместных налогов для межбюджетного регулирования// Финансы. – 2003. - № 3. – С. 17.
- 87 Игудин А.Г. Некоторые проблемы межбюджетных отношений// Финансы. – 2003. - № 5. – С. 8.
- 88 Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. – 1998. - № 8. – С. 6 – 9
- 89 Игудин А.Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. – 1995. - № 4. С. 3 – 7

- 90 Игудин А.Г., Попова Н.А. Некоторые проблемы межбюджетных отношений в Германии и России // Финансы. – 1999. – № 4. – С.49 – 52.
- 91 Игудин А.Г. К межбюджетным отношениям в субъектах Федерации // Финансы. – 2004. – № 7. – С.7 – 10.
- 92 Кадочников П., Синильников-Мурылев С., Трунин И. Система федеральной финансовой поддержки регионов России и ее влияние на налоговую и бюджетную политику субъектов Федерации. – М.: Исследовательский институт. – 2002. – 131 с.
- 93 Кашанина Н.В. Налоговый потенциал в системе бюджетного прогнозирования // Финансы. – 2002. – № 2. – С. 78 – 79.
- 94 Кирпичников В.А. Финансовые и правовые проблемы местного самоуправления // Финансы. – 2003. - № 9. – С. 11.
- 95 Клисторин В.И., Селиверстов В.Е., Суспицин С.А. Концепция межбюджетных отношений в регионе // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 3. – С. 21 – 34.
- 96 Коваленко Г.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: проблема самостоятельности регионов // Вестник МГУ, серия №6. – 2002. - №2. – С.89 – 103.
- 97 Колесов А.С. Межбюджетные отношения: сущность и пути совершенствования // Финансы. – 2002. – № 2. – С. 3 – 6.
- 98 Коломак Е.А., Сумская Т.В. Бюджетная региональная политика и стимулы развития регионов // Регион: экономика и социология. – 2000. - № 3.
- 99 Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. – М.: Норма, 2002. – 456 с.
- 100 Крылов Г.З. Бюджетное устройство и бюджетное выравнивание // Финансы. -2000. - № 9. – С.50 - 52.
- 101 Кузнецов С.П. О межбюджетных отношениях в Российской Федерации // Финансы. – 2001. - № 11. – С. 20 -26
- 102 Лавров А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. – 1995. - № 8. – С. 21 – 29
- 103 Лексен И. Договорное регулирование федеративных отношений: новая правовая ситуация // Законодательство и экономика. – 1999. - № 12. – С. 6
- 104 Лексин В., Швецов А. Становление институтов социальных стандартов: федеральный, региональный и муниципальный аспекты // РЭЖ. – 2001. – № 3. – С. 45 – 61
- 105 Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: Эдиториал УРСС, 2002. – 368 с.
- 106 Любимцев Ю.Н. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений // Экономист. – 2000. - № 6. – С. 21 – 33
- 107 Мальцев А. Грядет ли новый этап развития местного самоуправления в России? // Муниципальная власть. – 2002. – № 2. – С. 4 – 6.
- 108 Моммен А. Федерализм и национальное государство // Полис. – 1992. - № 4. – С. 168 – 176.

- 109 Матеюк В.И. О бюджетах муниципальных образований сельских и городских поселений // Финансы. – 2004. - № 6. – С.13-15.
- 110 Назаров В.С. Финансовое выравнивание уровня развития отдельных регионов// Региональная экономика теория и практика. – 2003. - № 2. – С. 31-37.
- 111 Немова Л.А. Канада: фискальный федерализм и социальная политика // США и Канада. – 2000. - № 1. – С. 27 – 32.
- 112 Пансков В.Г. Межбюджетное распределение налоговых доходов // Финансы. – 2002. - №8. – С. 21-24.
- 113 Перфильев С.В., Терехин В.И. Анализ территориального неравенства и бюджетное регулирование территорий – М.: Экономика. – 2000. – 215 с.
- 114 Пешин Н.Л. Муниципальная финансовая система в Российской Федерации: научно-практическое пособие. – М.: Формула права, 2000. – 448 с.
- 115 Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. – 1999. - № 10. – С. 17 – 20
- 116 Пономаренко Е.В. Финансы общественного сектора России / Е.В. Пономаренко. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2001. – 191 с.
- 117 Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 // Консультант
- 118 Придачук М.П. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. – 2003. - № 1. – С. 24 – 25
- 119 Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / Под ред. В.А. Бескровной – СПб.: Норма. – 2002. – 272 с.
- 120 Проблемы федерализма: современная модель? / Под ред. Ястржембского С.В. – М.: Фонд социально-политических исследований, 1991. - 147 с.
- 121 Пронина Л. Пути укрепления финансовых основ местного самоуправления и совершенствования межбюджетных отношений // РЭЖ. – 2002.– № 7. – С. 14 – 22
- 122 Пронина Л.И. Местное самоуправление и межбюджетные отношения// Финансы. – 2003. - № 8. – С. 10.
- 123 Птицын В.И. Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений // Финансы. – 1996. - № 9. – С. 7 – 11
- 124 Разграничение расходных и доходных полномочий и самостоятельность местных бюджетов // Финансы. – 1999. – № 5. – С. 17 – 20
- 125 Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
- 126 Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный энциклопедический словарь – 3-е изд., доп. – М.: Инфра-М, 2000. – 480 с.
- 127 Самохвалов А. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации: состояние взаимодействия // Российский экономический журнал. – 1996. - № 11 – 12. – С. 38 – 45
- 128 Семеко Г.В. Местные финансы стран Европейского Сообщества // Финансы. – 1993. - № 11. – С. 65 – 70.

- 129 Семеко Г.В. Государственное субсидирование и выравнивание местных бюджетов во Франции // Финансы. – 1996. - №4. – с. 52-57.
- 130 Сидорова Н.А. Налоговое регулирование на уровне субъектов Российской Федерации: приоритеты, технологии и методы обеспечения // Проблемы теории и практики управления. – 2001. - № 6. – С. 58 – 62.
- 131 Силуанов А.Г. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в 2004 году // Финансы. – 2003. - № 10. – С. 3.
- 132 Собко Л. Оптимизация базовой компетенции органов местного самоуправления // Муниципальная власть. – 2002. – № 6. – С. 37 – 41
- 133 Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в РФ. – СПб.: СПбГУЭиФ, 1999
- 134 Сумин П.И. О некоторых итогах социально-экономического развития Челябинской области в 1999 году и перспективном плане работы на 2000 год и ближайшее пятилетие // Южноуральская панорама. - 1999 г. - № 13(171) 2 - 8 марта. – С. 6 - 8.
- 135 Трунин И.В., Золотарева А.П., Синельников С.Г., Днепровская С.В., Четвериков С.П. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт// [www.iet.ru](http://www.iet.ru)
- 136 Тютюрюков Н.Н. Налоговые системы зарубежных стран: Европа и США: Учебное пособие. – М.: Издательско-торговая корпорация Дашков и К. – 2002. – 174 с.
- 137 Федерализм: Энциклопедический словарь. – М.: Инфра-М, 1997.
- 138 Федоткин В. Федерализм и местное самоуправление : проблемы экономического взаимодействия // Вопросы экономики. – 2000. - № 4. – С. 93
- 139 Фейгин М. Федеративное законодательство о финансовых основах местного самоуправления // Хозяйство и право. – 1998. - № 11. – С. 50 – 54
- 140 Финансово-экономические проблемы муниципальных образований / Под ред. д.э.н., проф. Н.Г. Сычева и д.э.н., проф. К.И. Таксира – М.: Финансы и статистика. – 2002. – 704 с.
- 141 Финансы, денежное обращение и кредит / под ред. Сенчагова В.К., Архипова А.И. – М.: Проспект, 2000. – 496 с.
- 142 Финансы: Учебник для вузов /под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. – М.: Юрайт – М, 2001. – 504 с.
- 143 Фролова Н.К. Проблемы межбюджетных отношений при перераспределении полномочий // Финансы. – 2003. - № 11. – С. 12.
- 144 Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – 608 с.
- 145 Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. – М.: Московский общественный научный фонд. Институт макроэкономических исследований, 2000.
- 146 Челябинская область: от тактики выживания к стратегии развития. Аналитический обзор. – Челябинск. – 2000 г. – 118 с.
- 147 Черник И.Д. Некоторые вопросы правового регулирования местных налогов в европейских странах // Налоги и налогообложение. – 2002. – № 2. – С. 115 – 119

- 148 Чернышов М.Г., Александров А.В. Организация бюджетных взаимоотношений в Самарской области // Финансы. – 1999. – № 11. – С.10 – 11
- 149 Швецов А. Потребности муниципальных образований в финансовых средствах и бюджетно-налоговые возможности их удовлетворения // РЭЖ. – 2001. - № 7. – С. 17 – 39
- 150 Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. – М.: Едиториал УРСС, 2002. – 200 с.
- 151 Широков А. Если ноша по плечу...(Полномочия местного самоуправления разложили по уровням.) // Муниципальная власть. – 2002. – № 2 – С. 7 – 13
- 152 Шишкин А.Г., Захаров М.А. Бюджетные проблемы в федеративном государстве: поиски решения // Финансы. – 1997. - № 4. – С. 8 – 10.
- 153 Шуба В.Б. Модели межбюджетных отношений конкретных стран: общее и особенное// Финансы. – 2003. - № 10. – С. 62 – 63.
- 154 Экономическое и социальное развитие Челябинской области в 1999 – 2005 годах / Под ред. Белкина В.Н. – Челябинск. – 1999 г. – 454 с.
- 155 Ялбулганов А.А Правовое регулирование земельного налога в зарубежных странах // Финансы. – 1996. - № 11. – С. 32 – 34.
- 156 Stiglitz J.E. Economics of the Public Sector. N.Y., 1986
- 157 The Political Economy of Fiscal Federalism / Ed. by W.E. Oates. Lexington, 1977
- 158 The Future of Fiscal Federalism / Ed. by K. Bentsing, D. Braun, T.J. Kourchene. Kingston, 1994
- 159 Glossary Banking and Finance. // USA, Economic Development Institute of the World Bank, 1993.