

На правах рукописи

**Казанцева Татьяна Владимировна**

**Региональный аспект формирования  
межбюджетных отношений  
(на примере Приморского края)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным  
хозяйством (Региональная экономика)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Хабаровск – 2006

Работа выполнена в Институте экономических исследований ДВО РАН

Научный руководитель

доктор экономических наук, профессор Леонов Сергей Николаевич

Официальные оппоненты:

доктор экономических наук, профессор Иванченко Ольга Григорьевна

кандидат экономических наук Власюк Людмила Ивановна

Ведущая организация

Дальневосточная академия государственной службы

Защита состоится 09 июня 2006 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 005.014.01 в Институте экономических исследований ДВО РАН по адресу 680042, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 153

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономических исследований ДВО РАН

Автореферат разослан 05 мая 2006 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

Найден С.Н.

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что в ходе современного этапа экономических реформ неизбежным является делегирование части полномочий от центрального правительства региональным правительствам (администрациям) и передача части ответственности по управлению ситуацией на уровень субъектов федерации и муниципалитетов. Решение названных вопросов невозможно без адекватного изменения системы управления общественными финансами.

Учитывая, что в России финансовые ресурсы региональных и муниципальных органов власти и управления меньше ресурсов, находящихся под контролем центральных органов власти, децентрализация финансовых ресурсов невозможна без совершенствования межбюджетных отношений, особо - на субфедеральном и муниципальном уровнях.

При этом в современной России продолжается период становления нормативно-правовой базы и, главное, ее применения на практике, сохраняется высокая степень неопределенности в экономическом развитии и отсутствие отчетливых тенденций в процессах региональной интеграции, что повышает в практике государственного управления региональным развитием роль финансовых инструментов управления и диктует необходимость развития методической базы анализа социально-экономической динамики и состояния общественных финансов в регионе.

Необходимость разрешения названных проблем и определяет актуальность диссертационного исследования.

**Целью диссертационной работы** является разработка методов формирования рациональных пропорций в бюджетном процессе на субфедеральном уровне.

Для достижения этой цели **ставились и решались следующие задачи:**

- рассмотреть особенности современного этапа реформы федеративных отношений и местного самоуправления и определить связанные с ними проблемы реформирования межбюджетных отношений на уровне субъекта Федерации;

- изучить российский и зарубежный опыт становления и реализации бюджетного федерализма;

- разработать методические подходы выполнения сравнительной диагностики социально-экономического развития и состояния общественных финансов на субфедеральном уровне;

- проанализировать состояние административно-территориального устройства и оценить возможные последствия совершенствования сетки районирования муниципальных образований в Приморском крае для целей совершенствования межбюджетных отношений в регионе.

**В качестве объекта исследования** выбрана бюджетная система и экономика Приморского края.

**Предмет исследования** - система взаимосвязей между социально-экономическим развитием региона и его финансовым состоянием, возникающая при реализации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

Методологическую и методическую основу исследования составили исследования отечественных и зарубежных ученых по широкому кругу проблем региональной экономики и региональных финансов.

Современные концепции обоснования целей и инструментов государственного вмешательства в экономику восходят к работам П. Самуэльсона, Дж. Стиглица и других исследователей. Проблемы регионального развития и экономического роста рассматривались в работах Й.А. Шумпетера, Г. Мюрдаля, Э. Денисона, У.Изарда и других исследователей.

Аналізу проблем регионального развития СССР, а в последствии России, посвящены работы М.К. Бандмана, А.Г. Гранберга, В.Н. Лексина, П.А. Минакира, О.С. Пчелинцева, В.И. Суслова, В.Е. Селиверстова, С.А. Суспицына, Р.И. Шнипера, Е.Г.Ясина.

Основы методологии диагностики регионального социально-экономического развития были разработаны в работах У. Изарда, а также отечественных ученых - О.Г. Дмитриевой, Р.И. Шнипера, А.С. Новоселова и других.

Вопросы построения рациональных межбюджетных отношений в рамках бюджетного федерализма рассматривались в трудах О.Г. Иванченко, В.В. Климанова, Б.Л. Лавровского, В.Н. Лексина, П.А. Минакира, С.А. Суспицына, А.Н. Швецова, Л.И. Якобсона, Е.Г. Ясина и ряда других авторов.

Результаты и недостатки проводимых реформ в межбюджетной сфере достаточно широко описаны в работах О.В. Богачевой, А.Е. Дворецкой, А.Г. Игудина, В.И. Клисторина, А.М. Лаврова, В.Н. Лексина, С.Н. Леонова, И.В. Подпориной, С.А. Суспицына, А.Н. Христенко, А.Н. Швецова и ряда других исследователей.

В процессе работы использовались общенаучные методы исследования (комплексность, системность, сравнение), применялись методы статистического исследования экономических процессов.

**Основные результаты** диссертационного исследования:

- показано, что на уровне субъекта РФ не существует прямого соответствия между суммой обязательств, соответствующих установленным полномочиям каждого уровня власти, и доходными частями региональных бюджетов;

- разработана и апробирована на примере Приморского края методика сравнительной диагностики уровня социально-экономического развития и финансового состояния муниципалитетов субъекта Федерации;

- показано, что как существующая, так и предлагаемая Минфином РФ и Конгрессом муниципальных образований система моделей и механизмов межбюджетных отношений, ведет к снижению финансовой самостоятельности Приморского края;

- выполнено микроэкономическое районирование муниципальных образований Приморского края, позволяющее снизить как дифференциацию муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности, так и объемы межбюджетных перетоков в регионе.

Элементами **научной новизны** отмечены следующие результаты:

- разработка методики диагностики сравнительного развития и финансового состояния муниципалитетов субъекта Российской Федерации и ее апробация на примере Приморского края;

- оценка степени самостоятельности бюджетной системы Приморского края при реализации различных моделей изменения расходных полномочий и пропорций распределения налоговых доходов по уровням регионального бюджета.

**Практическая значимость работы** заключается в том, что ее отдельные результаты могут быть использованы как теоретическая и методическая база

при разработке документов нормативно-правового характера по вопросам обоснования политики межбюджетных отношений и финансового обеспечения реформы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

Результаты диссертационного исследования могут также быть использованы в преподавании учебных курсов «Региональная экономика», «Государственное и муниципальное управление», «Основы региональной политики и федеративных отношений».

**Апробация работы.** Результаты диссертационного исследования докладывались на Всероссийской научно-практической конференции «Промышленно-ресурсный потенциал региона и проблемы обеспечения экономического роста» (Владивосток, 2003 г.), на международной научно-практической конференции «Дальний Восток России: плюсы и минусы экономической интеграции» (Хабаровск, 2004 г.), научно-практической конференции «Власть и укрепление государственности в субъектах Дальневосточного федерального округа» (Хабаровск, 2005 г.).

Основные выводы и результаты данного диссертационного исследования опубликованы в 7 печатных работах общим объемом 2,35 авторских печатных листов.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения. Основной текст работы изложен на 139 страницах, включает 21 таблицу, 4 рисунка, 5 приложений, список использованной литературы насчитывает 176 наименований.

#### **Оглавление работы.**

Введение

Глава 1. Теоретические и практические основы бюджетного федерализма

- 1.1. Государственная региональная экономическая политика: бюджетно-финансовые аспекты реализации
- 1.2. Зарубежный опыт реализации бюджетного федерализма
- 1.3. Проблемы реформирования межбюджетных отношений в РФ (1994-2005 годы)

Глава 2. Реформа бюджетно-финансовых отношений на уровне субъекта РФ

- 2.1. Реформы федеративных отношений и местного самоуправления и проблемы бюджетно-финансовых отношений на региональном уровне в РФ

- 2.2. Территориальное развитие и бюджетная политика в Приморском крае
- 2.3. Методика диагностики социально-экономического развития и состояния общественных финансов в регионе (пример Приморского края)

Глава 3. Проблемы и направления становления равновесия в бюджетной системе Приморского края

- 3.1. Состояние административно-территориального устройства и становление бюджетно-финансовых отношений в Приморском крае
- 3.2. Оценка вариантов совершенствования межбюджетных отношений на уровне края

Заключение

Литература

Приложения

### Основное содержание работы

**Во введении** дано обоснование актуальности темы диссертации, сформулированы цели и задачи исследования, приведены полученные основные результаты, выделена их научная новизна и практическая значимость.

**В 1 главе** рассмотрены теоретические и практические основы бюджетного федерализма, проанализированы бюджетно-финансовые аспекты реализации государственной региональной экономической политики, изучен зарубежный опыт реализации бюджетного федерализма.

Важнейшей особенностью современной России, влияющей на реализацию региональной политики, является наличие в ее политическом, экономическом и правовом пространстве такого понятия, как федерализм в отношениях между центральными органами власти и органами власти субъектов Федерации.

История становления федеративных отношений в СССР и России изложена в ряде работ<sup>1</sup>. В общем виде средства реализации региональной

---

<sup>1</sup> См., например, Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы/Рук. авт. кол.: Д.С.Львов, А.Г.Поршнев. М.: ЗАО "Издательство "Экономика", 2002; Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Институт экономики РАН, 1998; Основы теории и практики федерализма. Leuven, Belgium: Институт Европейской Политики Католического университета г. Лейвена, 1999.

экономической политики (РЭП) в Российской Федерации совпадают с теми, которые в той или иной мере применяются в других странах. Это разнообразные прямые и косвенные; административные, правовые и экономические инструменты<sup>2</sup>. Однако комбинация этих средств, интенсивность и форма их применения, не может быть простым подобием практики отдельных стран.

Исследователи-регионалисты отмечают, что в период реформ основным экономическим механизмом государственного регулирования в РФ становятся межбюджетные отношения<sup>3</sup>. При этом ведется активная полемика вокруг обоснованности доминирования межбюджетных отношений над другими инструментами РЭП. Представляется, что подобное положение имеет ряд причин.

По своей сущности межбюджетные отношения призваны решать наиболее актуальные проблемы, возникающие в результате функционирования любого федеративного государства, а именно вопросы горизонтальной и вертикальной сбалансированности бюджетов различных уровней власти.

Существовавшая в советское время практика бюджетного финансирования зачастую вела к утрате связи между налоговой базой территории и условиями жизни в ней, что приводило к неравному обеспечению граждан одной страны бюджетными услугами. Необходимость решения названных проблем выдвинула вопросы построения рациональных межбюджетных отношений на первый план.

Сложность проблемы накладывается на недоопределенность процесса бюджетного федерализма, что требует уточнения данной дефиниции.

Не являясь новым для других федеративных государств, понятие бюджетного федерализма пришло в российский экономический лексикон в 1992 году вместе с работой «Россия и проблемы налогово-бюджетного федерализма», выполненной группой ученых, под общей редакцией Кристин

---

<sup>2</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000, С. 439; Леонов С.Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. Владивосток: Дальнаука, 1998.

<sup>3</sup> Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1999. С. 161; Леонов С.Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. Владивосток: Дальнаука, 1998. С.86, Минакир П.А. Системные трансформации в экономике. Владивосток: Дальнаука, 2001, С.491.



Валлих<sup>4</sup>. Названное исследование, инициированное Мировым Банком, во многом определило контуры современной модели межбюджетных отношений в России и перспективы их развития (см. рис.1).

Автор рассматривает бюджетный федерализм как принцип организации бюджетных отношений, подразумевающий сочетание автономности различных уровней бюджетов с их взаимодействием в целях соблюдения интересов государства в целом. Главным в экономическом механизме бюджетного федерализма является поиск баланса федеральных и региональных социально-экономических интересов. Это предполагает обеспечение каждого уровня власти достаточно стабильными материальными и в первую очередь финансовыми ресурсами.

В настоящее время это условие в Российской Федерации не соблюдается, а экономические результаты бюджетного регулирования - неэффективны. В невыгодном положении находятся те субъекты РФ, которые развивают собственную налоговую базу, а преимущество получают регионы, полагающиеся исключительно на финансовую помощь из федерального бюджета.

Идея, направленная на принятие общефедеральных мер стимулирования субъектов Федерации и органов местного самоуправления к повышению производственного и налогового потенциала территорий и оздоровлению своих финансов, на практике привела к изменениям пропорций распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы. Внутрорегиональный процесс децентрализации (на уровне субъектов Федерации) характеризовался увеличением расходных и доходных долей местных бюджетов в 1996 г., а затем их некоторым снижением. Тем не менее, доля расходов местных бюджетов на протяжении 1995-2000гг. превышала 50%-й барьер, а наметившаяся с 2001 г. тенденция снижения доли расходов местных бюджетов была компенсирована еще более быстрым падением доли доходов местных бюджетов в консолидированных бюджетах субъектов РФ (см. табл.1).

---

<sup>4</sup> Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / Под ред. К. Валлих М.: Известия 1993.

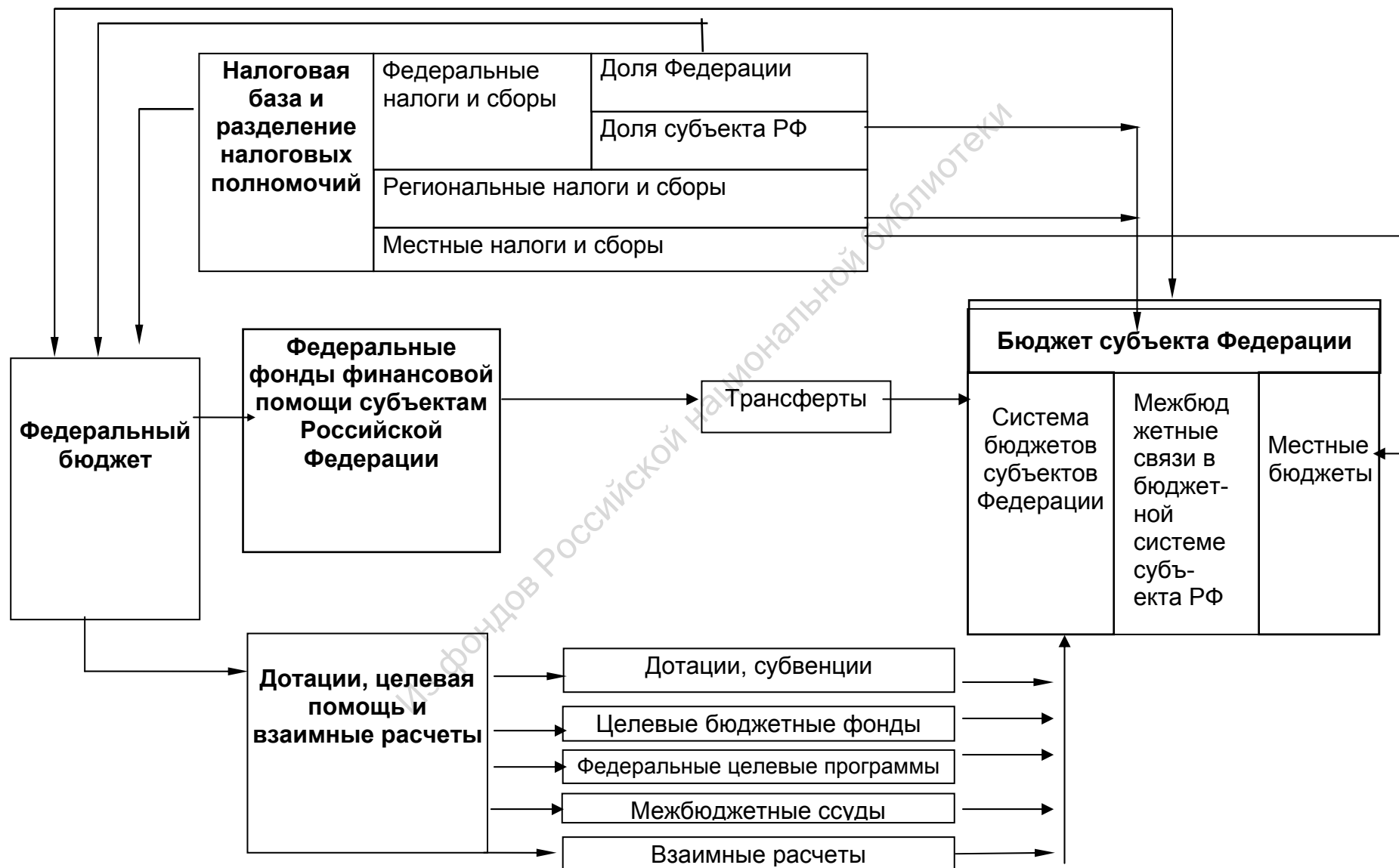


Рис.1. Система бюджетного федерализма Российской Федерации

Таблица 1

**Распределение доходов и расходов между региональными и муниципальными бюджетами бюджетной системы РФ (%)**

Годы	Региональные бюджеты		Бюджетный навес	Местные бюджеты	
	доходы	расходы		доходы	расходы
1995	51,5	41,3	10,2	48,5	58,7
1996	48,8	39,2	9,6	51,2	60,8
1997	51,0	40,8	10,2	49,0	59,2
1999	57,4	48,8	8,6	42,6	51,2
2000	59,9	48,4	11,5	40,1	51,6
2001	69,7	54,8	14,9	30,3	45,2
2002	73,7	56,3	17,4	26,3	43,7
2003	73,0	55,2	17,8	27,0	44,8

**Источник:** 1995 –1997 гг. – Научно-исследовательский финансовый институт Минфина РФ (НИФИ); 1999-2003гг. – рассчитано по данным Минфина РФ ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)).

Само по себе превышение доли доходов над долей расходов в региональных бюджетах не является «криминалом». В экономической литературе подобное превышение известно как «бюджетный навес» - избыток доходов на федеральном и/или региональном уровне, создающий для органов государственной власти возможность дополнительного финансового маневра<sup>5</sup>.

Однако, величина бюджетного «навеса» на уровне субъектов Федерации значительно превышает нормы экономической целесообразности, составив к началу 2004 г. 17,8 процентных пункта. С одной стороны, в условиях полной законодательной и финансовой нестабильности, желание региональных властей создать себе более надежный финансовый задел, является оправданным. С другой, - столь сильная концентрация финансовых средств региона в региональных бюджетах, говорит о полной зависимости местных бюджетов.

Таким образом, в результате распределения доходов и расходов между бюджетами различных уровней, в России разбалансированной становится вся система «регион-муниципалитеты». При этом вся тяжесть нехватки бюджетных ресурсов в регионе, как видно из данных табл.1, ложится на местный (муниципальный) уровень власти.

Для нивелирования негативных последствий реформ и поиска эффективных возможностей финансового обеспечения хода их реализации, в

<sup>5</sup> Единственной из федеративных стран, практически не имеющей «бюджетного навеса», является Швейцария. В остальных федеративных государствах подобный «навес» считается необходимым, как фактор, укрепляющий единство страны. При этом экономически нецелесообразным считается «навес», превышающий 4-5 процентных пункта на уровне федерального бюджета, и 2-3 процентных пункта на уровне регионального бюджета.

работе был выполнен анализ зарубежного опыта организации бюджетного федерализма, показано, что в мире в настоящее время сложились две противоположные нормативные модели организации внутренних бюджетно-налоговых взаимоотношений (см. табл.2).

Первая модель («сотрудничающего федерализма») мотивируется преимущественно распределительными целями. Соответственно используется распределение доходов в качестве инструмента регулирования «неравных» условий жизни. Подобный подход существует, например, в Германии, где федеральный уровень значительно ограничивает свободу действий нижестоящих уровней власти в области создания доходов. По расходам же система характеризуется наличием тщательно разработанной рамочной структуры внутренних бюджетно-налоговых взаимоотношений.

Обычно при этой модели бюджетного федерализма предметы ведения и компетенция долями распределяются между различными уровнями власти, причем это обуславливает, как правило, необходимость проведения длительных переговоров прежде, чем удастся достигнуть консенсуса. Существует ряд обязанностей, предметов ведения, которые невозможно выполнять самостоятельно. В равной степени используется принцип их уравнивания.

При второй модели («конкурирующего федерализма») акцент приходится на соображения распределения, так как считается, что "единообразных условий жизни" не следует добиваться путем корректировки результатов деятельности рыночных сил, а необходимо дать возможность каждому региону конкурировать, исходя из собственных сравнительных преимуществ. Принципы, обеспечивающие получение субсидий и льгот, служат в качестве интеллектуального обоснования для такого подхода. Более того, целью является дать возможность конкретным регионам взвалить на свои плечи больше обязанностей в решении собственных проблем посредством предоставления им достаточного доступа, к независимым, источникам доходов. Если регионы меньше зависят от внешних фондов, то у них должна быть большая заинтересованность в более рачительном использовании собственных ресурсов, усовершенствовании собственной налоговой базы, поскольку любой бюджетный избыток не будет компенсироваться за счет

Таблица 2

## Сравнительные черты различных моделей бюджетного федерализма в странах с рыночной экономикой

Страна	Разграничения полномочий ведения	Налоговая политика	Система выравнивания финансовых ресурсов
<p><b>Германия</b> (модель сотрудничающего федерализма)</p>	<p><b>Принципы:</b>  <b>независимость в вопросах управления бюджетами</b> у федерального правительства и у Земель;  <b>единогласие в вопросах</b> политики (федеральное вмешательство) и совместного решения национальных программ (усовершенствование региональной структуры экономики)  <b>выделение субсидий</b> (Земли и местные власти сами решают структурные проблемы);  <b>Федеральный уровень</b> - исполняет законы при участии соответствующих федеральных ведомств; участвует в инвестиционных проектах Земель и местных органов власти (субсидии), например, - выравнивание региональных различий в экономическом развитии  <b>Земли</b> - агенты от имени Федерального правительства (сбор налогов, содержание дорог)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Налоговая система сильно централизована. Земли не обладают правом устанавливать размеры налогов (исключение – местный предпринимательский налог – местные органы власти уступают часть этого налога Федеральному правительству и Землям).</li> <li>2. Земли участвуют в принятии налогового законодательства. Переговоры Федерального правительства и Земель о долевом распределении поступлений «общих налогов» (налог на заработную плату, прямой подоходный налог, НДС, налог с доходов корпораций).</li> <li>3. Федеральное правительство получает доходы от всех акцизных налогов; Земли – от транспортного налога, налога на наследство; местные органы власти – местный предпринимательский налог, налог на недвижимость</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Горизонтальное распределение поступлений от налогов.</li> <li>2. Система регионального распределения общих налогов.</li> <li>3. Режим горизонтальной бюджетной стабилизации.</li> <li>4. Трансфертные квоты возрастают по мере роста налоговоспособности той или иной Земли.</li> <li>5. Слабые Земли получают гранты (субсидии) + гранты под специальные нужды.</li> <li>6. Меры по вертикальному выравниванию между Землями и местными органами власти.</li> </ol>
<p><b>США</b> (модель конкурирующего федерализма)</p>	<p><b>Принципы:</b>  <b>конкуренция</b> (регионы должны конкурировать, исходя из собственных сравнительных преимуществ)  <b>уменьшение зависимости штатов от внешних фондов</b> с целью повышения их заинтересованности в рациональном использовании собственных ресурсов  <b>Федеральный уровень</b> - трансфертные платежи от Федерального правительства правительствам Штатов и местным органам власти; расходы по ведению общественных финансовых дел  <b>Штаты</b> - сами определяют фискальную политику; устанавливают размеры отчислений в страховые фонды по безработице; оплачивают определенную часть расходов на государственное образование; ответственны за послешкольное образование; расходы по ведению общественных финансовых дел</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ряд штатов сами определяют налоговую политику (нет долевого налога).</li> <li>2. Большинство штатов и местных администраций собирают подоходный налог, независимо от федерального правительства.</li> <li>3. Отсутствует НДС, вместо этого штаты вводят обобщенные налоги с оборотов</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Федеральные гранты играют незначительную роль в финансовом положении нижестоящих уровней власти.</li> <li>2. Гранты не соответствуют уровню регионального распределения доходов.</li> <li>3. Система долевого балансирования фондов.</li> <li>4. Не предусмотрено выделение денежных средств для выравнивания экономического развития.</li> <li>5. Нет системы горизонтального долевого распределения доходов.</li> <li>6. Вертикальные трансфертные платежи не эффективны в стабилизации по горизонтали</li> </ol>

соответствующих сокращений трансфертов, которые они получают через распределение доходов. Такой подход принят в США.

Выполненный анализ показал, что в системах бюджетного федерализма западных стран существуют общие черты для бюджетно-налоговых отношений между центром и регионами:

- предметы ведения и компетенция разграничены таким образом, что они не перекрещиваются друг с другом на разных уровнях власти;

- до минимума сокращена взаимная ответственность по предметам ведения и компетенции, по финансовым операциям;

- налоговые власти являются видимыми и активными на местном уровне и отвечают за сбор налогов, а центральное правительство осуществляет мониторинг за деятельностью региональных ведомств, чтобы обеспечивать надлежащий контроль;

- трансфертные перечисления являются преимущественно общего назначения, нежели конкретного и получатель может осуществлять свои программы (задачи) самостоятельно.

**Во 2 главе** рассмотрен ход реформы бюджетно-финансовых отношений на уровне субъекта РФ, проанализировано территориальное развитие и бюджетная политика в Приморском крае, предложена и апробирована на примере Приморского края методика диагностики социально-экономического развития и состояния общественных финансов субъекта РФ.

Проблемы рационализации бюджетно-финансовой политики субъекта РФ рассмотрены на примере Приморского края. В последнее время в регионе сформировались тактические и среднесрочные цели бюджетной политики, персонализирующиеся в деятельности администрации края.

В работе показано, что из 32 территорий городов и районов Приморского края более половины являются высоко дотационными. Это обстоятельство обязывает администрацию края проводить бюджетную политику, направленную на выравнивание диспропорций бюджетов городов и районов. Для реализации названного подхода финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями базируются на принципе равной бюджетной обеспеченности, а краевой Фонд финансовой поддержки муниципальных образований служит для выравнивания доступа жителей края к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, финансирующимся из местных бюджетов.

Средства Фонда финансовой поддержки распределяются между городами и района края на основе сопоставления показателей бюджетной обеспеченности. За единицу измерения принимается величина приведенных к сопоставимым условиям удельных валовых налоговых ресурсов на душу населения.

В Приморском крае до 2005 года только одно муниципальное образование (Пожарский район) обеспечивало расходы бюджета собственными доходами. Однако в 2005 году в связи с тем, что в доходы местных бюджетов зачисляются налоговые доходы только в рамках измененного Бюджетного кодекса, все муниципальные образования Приморского края становятся дотационными, получая дотации из краевого бюджета, а 2 закрытых административно-территориальных образования (ЗАТО) – из федерального бюджета.

Собственные доходы местных бюджетов не обеспечивают расходы даже в минимально необходимом размере, поэтому краевой бюджет дотациями не только выравнивает бюджетную обеспеченность, но и формирует ее на минимально необходимом уровне. Преимуществом реализуемой модели является принцип равенства бюджетной обеспеченности, который достигается путем пропорционального сокращения разрыва между исходной обеспеченностью каждого отдельно взятого города или района и средней краевой бюджетной обеспеченностью.

Подобный механизм финансового взаимодействия исключает возможность для создания преимущественных условий и преференций для отдельных участников бюджетного процесса и обеспечивает равный доступ всех жителей Приморского края, вне зависимости от места их жительства, к образовательным, медицинским и другим социальным и бюджетным услугам.

При этом не решенной остается проблема сопоставления уровня социально-экономического развития и финансовой ситуации в муниципалитетах региона, так как методика подобного сопоставления в настоящее время отсутствует.

Применяемая в Приморском крае Методика расчета финансовых рейтингов муниципалитетов, базирующаяся на расчете баллов по 13 показателям является «слепком» применяемой Министерством финансов РФ методики балльного расчета финансовых рейтингов по субъектам Федерации.

Основная проблема при ее применении на уровне муниципальных образований состоит не в «скалькированности» методики, что само по себе может явиться и положительным моментом, а в том, что при расчете рейтингов учитываются только финансовые показатели деятельности локальных правительств, выражаемые в присваиваемых балльных оценках. Названный подход не дает ответа на вопрос – какова острота ситуации в конкретном муниципалитете по сравнению с другими муниципальными образованиями края, а также не позволяет оценить количественную величину «степени отрыва» муниципалитетов друг от друга по рассматриваемым показателям. Общий вывод при применении названной методики ограничивается качественными понятиями «лучше – хуже».

Для целей выделения проблемных муниципальных подсистем, в работе предложена и апробирована методика диагностики социально-экономического развития и состояния общественных финансов в муниципалитетах субъекта Федерации.

Методика ориентирована на использование объективных статистических показателей, характеризующих финансово-экономическое состояние муниципальных образований (МО) и описывающих состояние ряда муниципальных подсистем – экономики, муниципальных бюджетов и социальной системы. Объективные финансово-экономические показатели состояния хозяйственной системы муниципалитета трактуются как наличие у МО условий для социально-экономического развития.

В качестве базового подхода при построении методики рассматривался подход, апробированный С.Н.Леоновым для расчета рейтинга сравнительной кредитоспособности субъектов Российской Федерации<sup>6</sup>. Названный подход был адаптирован для муниципальных образований, и представляет алгоритм построения относительных рейтингов, фиксирующих уровень развития МО субъекта Федерации.

При используемом подходе по каждому из выделенных показателей определяется место муниципалитета на нормированной линейке значений для анализируемых муниципальных образований субъекта РФ, то есть

---

<sup>6</sup> См. Леонов С.Н. Кредитоспособность региона. Хабаровск: РИОТИП, 2003, 140 с.



рассчитывается локальный рейтинг по каждому выделенному частному показателю.

При этом локальный рейтинг понимается как величина отставания/превышения регионального значения каждого рассматриваемого показателя от максимального/минимального значения показателя среди анализируемых муниципальных образований. Получаемый разрыв (величина отставания/превышения) измеряется в процентных пунктах (п.п.).

Подобный подход позволяет расположить муниципалитеты на нормированной линейке значений для анализируемых муниципальных образований конкретного субъекта РФ, а в дальнейшем, оперируя процентными пунктами, - рассчитать сводный сравнительный рейтинг состояния муниципальных образований конкретного субъекта Федерации.

Нормированная сумма локальных рейтингов частных показателей является комплексной оценкой финансово-экономического состояния муниципалитета (сводным рейтингом финансово-экономического состояния МО).

После расчета сводного рейтинга, муниципалитеты ранжируются по его величине и им присваивается ранг (место), в общем списке муниципальных образований рассматриваемого субъекта Федерации. Максимальному рейтингу соответствует минимальный ранг (место) муниципального образования среди муниципалитетов края.

Так как максимальное значение ранжируемого показателя соответствует наилучшей позиции муниципалитета в списке МО субъекта РФ, то расчет локального рейтинга осуществляется по формуле (1):

$$\text{Рейтинг} = \frac{\text{Тек}_{\text{зн.}} - \text{Мин}_{\text{зн.}}}{\text{Макс}_{\text{зн.}} - \text{Мин}_{\text{зн.}}} * 100 \quad (1)$$

при этом:

$\text{Тек}_{\text{зн.}}$  - значение показателя для рассматриваемого муниципального образования;

$\text{Макс}_{\text{зн.}}$  - максимальное значение показателя из рассматриваемой выборки МО субъекта РФ;

$\text{Мин}_{\text{зн.}}$  - минимальное значение показателя из рассматриваемой выборки МО субъекта РФ.

Выполненный в работе анализ подходов к построению индикаторов, характеризующих социально-экономическое состояние территории показал, что для оценки пространственного развития и выявления дифференциации муниципальных образований следует использовать четыре приоритетных показателя диагностики их социально-экономического состояния.

**Уровень экономического развития муниципалитета** описывается величиной валового выпуска продукции (ВВП) в расчете на одного жителя муниципалитета (тыс. руб./чел.).

**Характеристика состояния муниципальных финансов** осуществляется по показателям:

- величина налоговых поступлений муниципалитета в консолидированный бюджет субъекта Федерации на душу населения, проживающего в муниципальном образовании (тыс. руб./чел.);

- расходы конкретного муниципального бюджета на одного проживающего в муниципалитете (тыс. руб./чел.).

**Общая оценка состояния социальной системы** в муниципальном образовании описывается показателем прироста/сокращения численности постоянного населения по каждому муниципальному образованию за 5 последних лет.

Предложенная методика была реализована на примере Приморского края, для ранжирования положения 32 муниципалитетов по уровню социально-экономического развития и финансового состояния за 2004 год.

Выполненный анализ фиксирует сильную дифференциацию муниципальных образований края по уровню социально-экономического и финансового состояния. На территории края было выделено четыре группы муниципалитетов (см. табл.3).

**Таблица 3**

**Группировка муниципалитетов Приморского края по величине рейтинга**

Группа муниципалитетов	Величина рейтинга (п.п.)	Число муниципалитетов, входящих в группу
I	75,1-100	1
II	50,1-75	3
III	25,1-50	18
IV	14-25	10

В работе показано, что лишь 4 муниципалитета I и II групп (Пожарский район, Владивосток, Находка и Уссурийск) формируют своеобразные «точки роста» (точки концентрации населения и производства) для экономики края. Еще 5 муниципалитетов третьей подгруппы входят в число «транзитных», находящихся в переходном состоянии между группой лучших и худших муниципальных образований края.

Однако большинство муниципалитетов (23 из общего числа в 32 МО, насчитывающихся в Приморском крае) не обладают серьезным социально-экономическим и финансовым потенциалами и требуют организации межбюджетных перетоков из краевого бюджета для обеспечения эффективной межбюджетной политики.

Выполненная диагностика сравнительного социально-экономического развития и финансового состояния муниципалитетов позволила сформулировать гипотезу о том, что для нивелировки существующей диспропорциональности и снижения величины межбюджетных потоков целесообразно рассмотреть возможность и оценить эффективность укрупнения сетки административно-территориального районирования в крае.

**В главе 3** выполнен анализ состояния существующей сетки районирования МО с точки зрения становления бюджетно-финансовых отношений в Приморском крае, а также дана оценка вариантов совершенствования межбюджетных отношений на уровне края.

Анализ показал, что основанием для уточнения сетки районирования МО Приморского края являются:

- выявленная серьезная диспропорциональность территориального развития в крае;
- большое сходство территорий многих смежных районов по их природно-ресурсному потенциалу и хозяйственным структурам, характеру решаемых проблем;
- отсутствие во многих районах достаточных собственных финансовых (бюджетных) ресурсов для обеспечения нормального функционирования и развития территорий, что ведет к усложнению межбюджетных перетоков в краевой финансовой системе.

В основе методологии совершенствования административно-территориального деления на низовом уровне в Приморском крае лежит

дробное социально-экономическое районирование с учетом ряда принципов природного и природно-ресурсного районирования. При этом учитывалось, что многие принципы административно-территориального деления должны быть «сквозными», т.е. обязательными для всех территориальных уровней (экономическая целесообразность; учет районообразующей роли транспортных сетей; «привязка» административных границ к естественным рубежам; однородность; компактность и территориальная завершенность; природно-географическая однородность; социально-экономическая целостность).

Наряду с названными принципами административно-территориального деления важным в современных условиях развития бюджетных отношений является формирование у каждого МО собственного природно-ресурсного, социально-экономического и финансового потенциала, достаточного для решения его проблем и социально-экономического развития. Учитывалась и необходимость при уточнении районирования края объединять низовые районы с низким собственным экономическим и демографическим потенциалами с территориально сопряженными с ними городами, которые явились бы для них «полюсами роста».

Следование вышеназванным критериям, позволило сформировать вместо 32 существующих в крае муниципальных образований вариант укрупнения МО и сокращения их числа практически в 3 раза (до 9 муниципалитетов) (см. рис. 2).

Соотношение существующей и укрупненной сетки районирования, а также численные значения сводных рейтинга и ранга по укрупненной сетке районирования муниципалитетов Приморского края представлено в таблице 4. При рассматриваемом (9-ти муниципальном) варианте в большинстве случаев значительно возрастают демографические и экономические потенциалы, собственные финансовые ресурсы районов, возникают более реальные перспективы их развития.



Рис. 2. Предлагаемое районирование Приморского края:

РАЙОН I: 1 – г. Арсеньев; 2 – Анучинский р-н; 3 – Чугуевский р-н; 4 – Яковлевский р-н; РАЙОН II: 5 – г. Артем; 6 – г. Владивосток; РАЙОН III: 7 – Дальнегорский р-н; 8 – Кавалеровский р-н; 9 – Ольгинский р-н; РАЙОН IV: 10 – г. Дальнереченск; 11 – Лесозаводский р-н; 12 – Дальнереченский р-н; 13 – Кировский р-н; РАЙОН V: 14 – г. Находка; 15 – г. Партизанск; 16 – Лазовский р-н; 17 – Партизанский р-н; 18 – Шкотовский р-н; РАЙОН VI: 19 – г. Спасск; 20 – Спасский р-н; 21 – Пограничный р-н 22 – Ханкайский р-н; 23 – Хорольский р-н; 24 – Черниговский р-н; РАЙОН VII: 25 – Уссурийский р-н; 26 – Михайловский р-н; 27 – Октябрьский р-н; РАЙОН VIII: 28 – Тернейский р-н; 29 – Пожарский р-н; 30 – Красноармейский р-н; РАЙОН IX: 31 – Надеждинский р-н; 32 – Хасанский р-н.

**Таблица 4**  
**Сводные расчетные показатели по укрупненной сетке муниципальных образований Приморского края**

Наименование МО	Сводный рейтинг (п.п.)	Сводный ранг (место)
Район 1 (Арсеньев; Анучинский; Чугуевский, Яковлевский)	41,0	5
Район 2 (Артем; Владивосток)	90,5	1
Район 3 (Дальнегорск; Кавалеровский; Ольгинский)	20,0	9
Район 4 (Дальнереченск; Лесозаводск; Дальнереченский, Кировский)	40,0	6
Район 5 (Находка; Партизанск; Лазовский; Партизанский; Шкотовский)	72,1	2
Район 6 (Спасск; Спасский; Пограничный; Ханкайский; Хорольский; Черниговский)	42,1	4
Район 7 (Уссурийск; Михайловский; Октябрьский)	66,2	3
Район 8 (Тернейский; Пожарский; Красноармейский)	38,0	7
Район 9 (Надеждинский; Хасанский)	28,9	8

При этом, как видно из данных табл.5, только за счет уточнения границ муниципалитетов удастся снизить дифференциацию между «лучшим» и «худшим» муниципалитетом по налоговым поступлениям с 5,9 до 3,4 раза, по расходам муниципального бюджета – с 1,9 до 1,4, а по валовому выпуску продукции – с 8,4 до 3,4 раза.

**Таблица 5**  
**Разброс максимальных и минимальных значений при различных сетках районирования муниципалитетов в Приморском крае (2004г.)**

Число МО в Приморском крае	Значение	Сокращение постоянного населения МО за 2000-2005гг., %	Налоговые поступления в консолидированный бюджет края на душу населения (тыс. руб./чел.)	Расходы муниципальных бюджетов на душу населения (тыс. руб./чел)	ВВП на душу населения (тыс. руб./чел)
32 муниципалитета	max	106	6,04	10,1	153,3
	min	83	1,02	5,4	18,3
9 муниципалитетов	max	97	4,4	8,3	122,4
	min	85	1,3	6,0	35,6

Не менее важно, что при 9-ти муниципальной сетке возрастает численность населения края, проживающего в муниципалитетах, с рейтингом, превышающим 50 п.п., - «полюсах роста» Приморья. Это число возрастет с 53,7% от общего населения края, что наблюдается при 32-х муниципальной сетке, до 65% при 9-ти муниципальной.

Мы отдаем себе отчет в том, что для окончательного решения об эффективности уточнения существующей сетки районирования МО

Приморского края потребуются более детальная оценка возможных вариантов. Однако полученные с помощью авторской методики сравнительной оценки уровня социально-экономического развития регионов и их финансового потенциала показывают, что при реализации предлагаемого в данной работе подхода, дифференциация муниципалитетов и объемы межбюджетных перетоков снижаются.

Важность вопроса об уточнении границ муниципальных образований в крае возрастает в связи с реализацией 131 и 120 Федеральных законов<sup>7</sup>. Снижение дифференциации МО особенно важно, т.к. расчеты показывают, что при сохранении существующей ситуации, даже при реализации оптимистичных прогнозов по изменению расходных полномочий и пропорций распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы, бюджетная самостоятельность конкретного субъекта Федерации, измеряемая отношением налоговых доходов, поступающих в бюджетную систему региона к расходам бюджета, может не только не возрасти, но даже снизиться.

Это будет происходить из-за усиления централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете. При этом общепринятой оценки последствий вступления федерального закона № 131 в силу, а также внесения в связи с его принятием поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ - нет. Существует несколько вариантов оценки последствий.

Самый оптимистичный - прогноз Министерства финансов РФ<sup>8</sup>. Наряду с данным вариантом существуют и более рациональные, если не сказать «пессимистичные», оценки распределения доходов и расходов по уровням бюджетной системы в связи с введением нового законодательства. Один из них – оценка аналитического центра Конгресса муниципальных образований (КМО)<sup>9</sup>.

Предпринятая автором попытка оценки бюджетной самостоятельности консолидированного бюджета Приморского края в условиях реализации

---

<sup>7</sup> См. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Федеральный закон № 120-ФЗ от 20.08.2004 «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений»

<sup>8</sup> Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О внесении изменений и дополнений в бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений». [www.minfin.ru/fvr/fin\\_ref.htm](http://www.minfin.ru/fvr/fin_ref.htm).

<sup>9</sup> Подробнее о подходе КМО к оценке последствий введения в действие ФЗ 131 см. К вопросу об оценке доходов местных бюджетов в рамках реализации реформы местного самоуправления// Муниципальная власть. 2004, янв. - февр. С. 23-27.

прогнозов Минфина и КМО, показала, что при различных вариантах расчетов бюджетная самостоятельность края может снизиться практически вдвое – с 62,6 п.п. до 35,7-39,1 п.п. (см. табл.6).

**Таблица 6**

**Оценка уровня самостоятельности бюджетной системы  
Приморского края (2004 г.)**

Показатели	Краевой бюджет	Местные бюджеты	Консолидированный бюджет
<b>Принятые бюджеты (факт)</b>			
Расходы бюджета, млн руб.	12742	15719	28461
Налоговые доходы, млн руб.	11493	6335	17828
Покрытие расходов налоговыми доходами, %	90,2	40,3	62,6
<b>В условиях реализации прогноза Минфина РФ</b>			
Расходы бюджета, млн руб.	18959	13697	32656
Налоговые доходы, млн руб.	9505	3278	12783
Покрытие расходов налоговыми доходами, %	50,1	23,9	39,1
<b>В условиях реализации прогноза КМО</b>			
Расходы бюджета, млн руб.	18959	14081	33040
Налоговые доходы, млн руб.	8850	2950	11800
Покрытие расходов налоговыми доходами, %	46,7	20,9	35,7

**Источник:** рассчитано по данным департамента финансов Администрации Приморского края.

Возникающий «доходный разрыв» у муниципальных образований субъекта Федерации, сам по себе не является катастрофой. Однако, накладываясь на положения Федерального закона №131-ФЗ, ведет к возникновению «бюджетной дыры», когда из зыбкого бюджетного неравновесия, существующего де-факто, региональная система Приморского края может быть переведена де-юре в состояние устойчивого неравновесия. При этом дисбаланс доходов и расходов, разрешаемый в ходе принятия ежегодных законов о бюджетной системе, может превратиться в проблему институциональной несбалансированности бюджетной системы Приморского края в целом.

**В заключении** обобщаются основные выводы, полученные на основе проведенного исследования.

**В приложениях** представлены вспомогательно-аналитические материалы, иллюстрирующие отдельные положения диссертационной работы.



**Публикации автора по результатам исследований:**

1. Роль бюджетной политики субъекта федерации в стимулировании экономического роста// Промышленно-ресурсный потенциал региона и проблемы обеспечения экономического роста. Тезисы докладов Всероссийской научно-практической конференции. Изд. ДВГАЭП, 2003, С.21-23 (0,2 п.л.).

2. О разграничении доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ// Дальневосточный регион. Экономика, управление, финансы. Выпуск 3, ч.2 Владивосток: изд. ДВГУ, 2003, С.81-95 (в соавторстве с Щербина В.Г.) (0,4 авт.п.л.)

3. Реформирование бюджетного учета, как составляющая часть реформы бюджетного процесса в Российской Федерации// Дальневосточный регион. Экономика, управление, финансы. Выпуск 4, ч.2, Владивосток, издательство Дальневосточного университета, 2004. С. 78-82 (0,35 п.л.).

4. Роль бюджетной политики Администрации Приморского края в стимулировании экономического роста// Дальний Восток России: плюсы и минусы экономической интеграции. Материалы международной научной конференции / Под общей редакцией П.А.Минакира. Хабаровск: РИОТИП, 2004, С.221-224 (0,3 п.л.).

5. Оценка путей реформирования финансовых взаимоотношений субъекта РФ и ЗАТО// Современные проблемы и перспективы развития финансовой и кредитной сфер экономики России в XXI веке/ Под науч. ред. проф. Ю.В.Рожкова, проф. И.М.Соломко. Хабаровск: Изд-во ХГАЭП, 2005, С.84-88 (0,35 п.л.).

6. Роль государственных органов в реформировании финансовых взаимоотношений субъекта РФ и ЗАТО (на примере Приморского края)// Власть и проблемы укрепления российской государственности в ДВФО. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Хабаровск: Изд-во ДВАГС, 2005, С.193-196 (0,35 п.л.).

7. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений на уровне субъекта РФ // Пространственная экономика, №1, 2006 , С.29-44 (в соавторстве с Леоновым С.Н.) (0,4 авт.п.л.).

**Казанцева Татьяна Владимировна**

**Региональный аспект формирования  
межбюджетных отношений  
(на примере Приморского края)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(Региональная экономика)

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

---

Подписано к печати \_\_\_\_\_ г. Формат 60x80/16. Бумага писчая. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. – \_\_\_\_\_ Уч. – изд. л. - \_\_\_\_\_ Тираж 100 экз. Заказ № \_\_\_\_\_

---

Отпечатано в типографии ФГУП «Издательство «Дальнаука» ДВО РАН  
690041 г. Владивосток, ул. Радио, 7