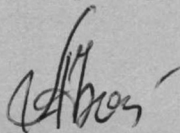


0-793819

На правах рукописи

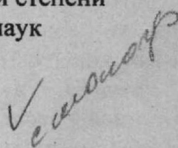


**ФОМИН АЛЕКСАНДР ГЕРМАНОВИЧ**

**ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

19  
Специальность 08.00.10 — «Финансы,  
денежное обращение и кредит»

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание учёной степени  
кандидата экономических наук



Иваново 2008

|              |          |
|--------------|----------|
| <b>КГФЭИ</b> |          |
| Входящий №   | 58/01-10 |
| «10» 01      | 2008.    |

Диссертация выполнена в ГОУ ВПО «Ивановский государственный химико-технологический университет»

Научный руководитель

доктор экономических наук, профессор,  
Заслуженный деятель науки РФ  
Соколов Юрий Анатольевич

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



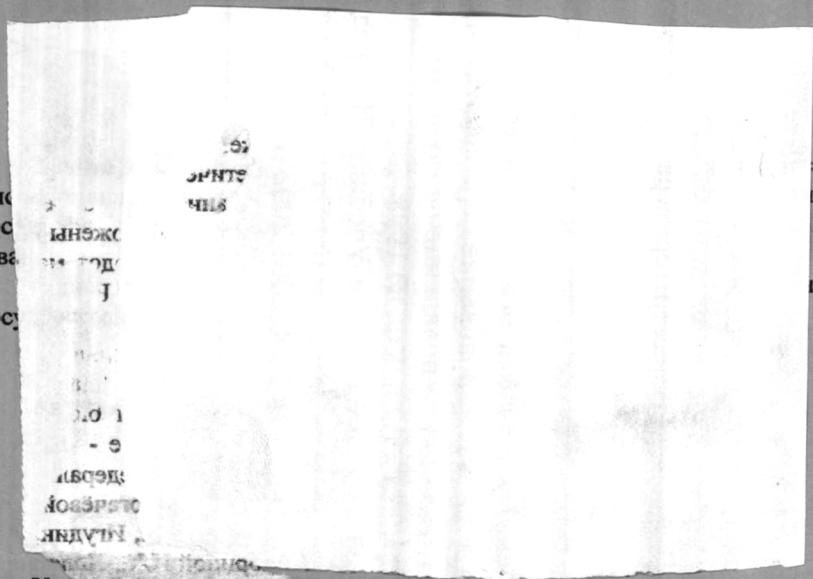
0000714734

доктор экономических наук, профессор,  
Заслуженный деятель науки РФ  
Сенчагов Вячеслав Константинович

доктор экономических наук, профессор  
Обаева Алма Сакеновна

Ведущая организация

Костромской государственный  
технологический университет



Ученый секретарь  
диссертационного совета

С.Е. Дубова

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### Актуальность темы исследования

За последние пять лет в России произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов. Созданы два полноценных, обладающих всеми бюджетными полномочиями, уровня местных бюджетов – районный и поселенческий.

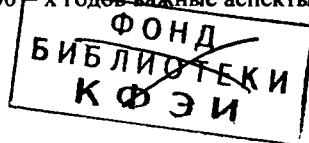
Местные бюджеты как обязательный атрибут местного самоуправления формировались в ходе социально-экономических реформ 1991-2000г.г. Радикальные изменения для муниципальных образований выразились в существенном расширении возложенных на них социальных функций, не сопровождавшимся адекватным перераспределением в их пользу финансовых ресурсов. В этой связи, самые главные трудности становления местного самоуправления в современной России обусловлены недостаточностью финансовых средств для полноценного и сбалансированного развития муниципального образования.

Местные бюджеты наполняются в основном доходами, источники и объёмы которых этим органам неподконтрольны. В итоге с самого начала реформирования бюджетной системы сложился устойчивый дисбаланс между расходными обязательствами и доходными возможностями местных бюджетов. В этих условиях основная задача - найти действенные механизмы и рычаги повышения доходности местных бюджетов, создания научно-обоснованного финансового механизма балансирования местных бюджетов не только с помощью межбюджетных трансфертов, но и путём установления законодательно оформленных экономически выгодных для всех уровней власти доходных и расходных полномочий и ответственности субъектов Федерации перед муниципальными образованиями.

Изменившиеся условия функционирования бюджетной системы России, вызвали необходимость в разработке новых теоретических подходов и принципов бюджетных отношений. Всё вышесказанное и определяет актуальность диссертационного исследования, в котором предложены новые методологические подходы к решению вопроса повышения доходов местных бюджетов в новых условиях реформирования бюджетной системы России.

### Степень разработанности проблемы

Теоретические основы государственных финансов рассматривались на основе трудов зарубежных ученых – Р. Масгрейва, У. Оутса, А. Пигу, К. Х. Третнера, Г. Циммермана и др. Развитие теории и практики бюджетных отношений в России идет условно в двух направлениях. Первое – в 90-х и начале 2000-х гг. главенствовали вопросы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, которым посвящены работы Бондаренко О.В., Врублевской О.В., Година А.М., Горегляда В.П., Ермилова В.Г., Иванова А.Г., Курляндской Г.В., Лаврова А.М., Лексина В.Н., Подпорожневой Е.А., Радика Г.Б., Сенчагова В.К., Сычёва Н.Г., Саонтовой Н. М., Таболинского В.А., Христенко В.Б., Швецова А.Н. и др. Второе – с начала 2000-х годов важные аспекты развития



и совершенствования бюджетных отношений на уровне субъекта Федерации рассмотрены в трудах Грицок Т.В., Гришановой О.А., Игониной Л.Л., Прониной Л.И., Хурсевича С.Н., Ходасевича С.Г. и др.

Однако в работах российских экономистов недостаточно внимания уделяется решению проблем формирования адекватного наделенным расходным полномочиям финансового обеспечения органов местного самоуправления.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационной работы является совершенствование механизма формирования доходов местных бюджетов для достижения реальной их сбалансированности за счет повышения собственных доходов.

Цель диссертационного исследования определила необходимость решения следующих задач, которые отражают общую логику исследования:

- определить место местных бюджетов в структуре бюджетной системы страны в условиях реформирования и их роль для развития института самоуправления;
- проанализировать направления реформирования бюджетной системы страны в части местных бюджетов;
- раскрыть эволюцию расходных полномочий местных бюджетов в условиях реформирования бюджетной системы;
- исследовать положительный зарубежный опыт финансового обеспечения местных бюджетов для использования в процессе совершенствования наделения доходными полномочиями органов местного самоуправления;
- проанализировать доходы муниципального образования на примере городского округа и выявить основные тенденции их изменения;
- рассмотреть значение межбюджетных трансфертов для исполнения расходных полномочий муниципальных образований;
- показать возможность использования межмуниципального сотрудничества как способа мобилизации доходов местных бюджетов.

**Объектом исследования** является система бюджетных отношений по формированию доходов местных бюджетов, рассматриваемая во взаимосвязи с консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются местные бюджеты муниципальных образований Ивановской области.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**

Теоретической базой исследования послужили фундаментальные труды российских и зарубежных учёных в области государственных финансов. Методологической основой исследования явились принципы диалектической логики - прежние исследования не отрицаются, а учитываются и творчески переосмысливаются. В диссертационной работе используется системный подход к анализу доходности местных бюджетов, а также сравнительный анализ основных показателей бюджетов, методы группировок, классификации, выборочное исследование.

**Информационной базой** исследования явились законодательные и нормативные акты Российской Федерации, субъектов Федерации и решения

местных органов власти в области бюджетных отношений, материалы Министерства финансов Российской Федерации, информация Росстата, отчетные данные Управления ФНС по Ивановской области, отечественные и зарубежные публикации по исследуемой проблеме, материалы международных и региональных научно-практических конференций, семинаров.

**Научная новизна** диссертационной работы и полученные результаты состоят в развитии теоретических основ муниципальных финансов применительно к системе бюджетных отношений в России, формировании новых механизмов обеспечения финансовыми ресурсами возросшие расходные полномочия местных бюджетов:

- обосновано, что в условиях дефицита источников формирования финансового потенциала муниципального образования, местные бюджеты превратились в центральное звено местных финансов, в котором мобилизуется основная часть финансовых ресурсов муниципальных образований, предназначенных для финансирования основных потребностей местного сообщества.

- на основе анализа зарубежной теории об организационных моделях местного самоуправления определен тип модели в России как смешанный, включающий в себя с одной стороны, отделение местных органов самоуправления от государственного, а с другой – сохранение государственного управления на местном уровне, что определяет особенности финансирования расходных полномочий;

- в целях совершенствования механизма выравнивания финансовой обеспеченности муниципальных образований предложен новый подход к установлению нормативов отчислений по налоговым доходам с дифференциацией в зависимости от типа муниципального образования (городской округ, муниципальный район, поселение);

- обоснована целесообразность закрепления за местными бюджетами расширенного перечня налоговых доходов в целях соблюдения принципа самостоятельности местных бюджетов и сокращения встречных финансовых потоков, а также снижения уровня их дотационности;

- доказана целесообразность нового подхода в межмуниципальных отношениях, заключающегося в передаче второстепенных функций органов местного самоуправления на основе аутсорсинга.

**Теоретическая значимость** полученных результатов состоит в развитии методических положений, обеспечивающих решение проблемы повышения доходности местных бюджетов, на основе отличного от принятого на законодательном уровне разграничения доходных полномочий и расширения межмуниципальных соглашений.

**Практическая значимость** результатов заключается в возможности применения рекомендаций по совершенствованию организационно-финансовых отношений, складывающихся в сфере разграничения доходных полномочий. Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе при преподавании курсов «Финансы», «Бюджет и бюджетная

система РФ», «Финансы, денежное обращение и кредит» в Ивановском химико-технологическом университете.

Полученные в ходе исследования выводы и предложения представлены в Администрацию города Иванова для использования при подготовке проекта бюджета на 2008 год.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования докладывались на расширенном заседании законодательной и исполнительной органов власти городского округа Иванова, на региональных и международных вузовских научно – практических конференциях.

Основные положения диссертации нашли отражение в 6 публикациях общим объемом 10,26 п.л., из них одна монография объемом 7,91 п.л., в том числе личный вклад соискателя – 7,25 п. л.

#### **Структура и объем исследования**

Диссертационная работа состоит из введения, трех глав основного текста, заключения, списка литературы и приложений. Основное содержание диссертации изложено на 172 страницах машинописного текста, содержит 13 таблиц, 6 рисунков, 14 приложений. Список литературы насчитывает 120 наименований.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во Введении** отражена актуальность темы, сформулированы цели и задачи, определены объект и предмет исследования, показаны научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов и степень апробации работы.

**В первой главе** диссертации «Местные бюджеты в современных условиях развития бюджетной системы России» рассматривается сущность местных бюджетов, их значение для развития института самоуправления, реформирование бюджетных отношений муниципальных образований и изменение расходных полномочий местных бюджетов в результате бюджетной реформы, проанализирован зарубежный опыт организации финансового обеспечения органов местного самоуправления.

Мировая практика организации местного самоуправления создала несколько моделей, которые имеют достаточно много схожих признаков. Основными моделями являются «автономная» модель местного самоуправления («англосаксонская») и модель «наблюдаемого» местного самоуправления («континентальная»). Однако, не смотря на принципиальные различия между двумя моделями, в некоторых странах, где модель федеративных отношений характеризуется существенной асимметрией субъектов Федерации, могут одновременно действовать обе модели местного самоуправления. Это позволяет говорить о наличии «смешанной модели» местного самоуправления, аналогично российской, где, с одной стороны, местные органы самоуправления не являются государственными органами, а с другой – сохранено государственное управление на местном уровне, что

определяет особенности финансирования расходных полномочий, как собственных, так и делегированных.

Реформа местного самоуправления в Российской Федерации является одной из самых кардинальных, которая протекает на протяжении уже четырех лет. Доказательством тому являются вносимые 26 раз изменения в федеральный закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», начиная с 2004 года. Она призвана способствовать разграничению полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В настоящее время в связи с реформированием местного самоуправления в России количество муниципальных образований значительно увеличилось.

На 1 апреля 2006 года количество муниципальных образований составило 25422 единицы, из них зарегистрировано в Минюсте России и включено в государственный реестр – 23022. В результате реформирования территориальной организации местного самоуправления в Ивановской области с 2006 г. насчитывается 181 муниципальное образование, формирующих местный бюджет (в 2005 году - 27). По мнению автора, чрезмерная раздробленность (количество) муниципальных образований сопряжена с финансовыми трудностями в условиях глубочайшей дотационности бюджетов абсолютного большинства муниципальных образований. Опыт зарубежных стран, например, Дании, где реформа привела к сокращению числа муниципальных образований с 1200 в 1970г. до 98 в 2007г., доказывает существование негативных последствий при дроблении муниципалитетов.

В мелких муниципальных образованиях главной финансовой проблемой является дефицит источников формирования финансового потенциала. Поэтому местные бюджеты превратились в центральное звено местных финансов, в котором мобилизуется основная часть финансовых ресурсов муниципальных образований, предназначенных для финансирования основных потребностей местного сообщества.

Одним из главных факторов, ведущих страну к экономическому росту, является сбалансированность бюджетов всех уровней, поэтому принципам бюджетного федерализма будет отвечать такое распределение доходов между федеральными, региональными и местными бюджетами, при котором заметно снизится доля «закрепленных» доходов в нижестоящих бюджетах за счет повышения уровня доходов, устанавливаемых органами местного самоуправления, что повысит их самостоятельность.

Расходы бюджета представляют собой часть бюджетных отношений, связанных с распределением и использованием фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления. Организационное построение бюджетных расходов классифицируется автором по двум группам принципов – финансирования и разграничения между бюджетами бюджетной системы (таб.1).

Таблица 1.

### Принципы организации бюджетных расходов

| Принципы финансирования расходов                                     | Принципы разграничение расходных полномочий   |
|--|---|
| 1. Целевого направления средств                                      | 1. Территориального соответствия  |
| 2. Безвозвратности расходования средств                              | 2. Экономии в результате диверсификации   |
| 3. Бесплатности  | 3. Эффекта масштаба   |
| 4. Результативности и эффективности использования бюджетных средств. | 4. Эффекта территориальной дифференциации   |
|  | 5. Фискального неравенства  |
|  | 6. Миграции населения и конкуренции между органами власти на горизонтальном уровне. |

Одним из основных противоречий современного этапа развития территориальной экономики является увеличение разрыва между возрастающими задачами местных органов власти в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации. Количество расходных обязательств по вопросам местного значения городского округа увеличилось с 2003 года, года принятия закона 131-ФЗ, с 26 до 39 в 2007 году, муниципального района – с 20 до 28, поселения - с 22 до 32. В связи с этим, важным условием самостоятельности местных бюджетов являются законодательное установление стабильных источников доходов, адекватных наделяемым расходным полномочиям.

Проведенный анализ зарубежного опыта организации местного самоуправления и финансового обеспечения местных бюджетов на примере Германии показал, что бюджетная политика органов местного самоуправления формируется на относительной финансовой автономии и государственном бюджетном регулировании, модель которой принята в России.

Во второй главе диссертации «Доходы муниципальных образований в аспекте межбюджетных отношений» исследовано финансовое обеспечение местных бюджетов за счет налоговых и неналоговых доходов, проведен анализ финансовой обеспеченности бюджета г. Иванова. С критической точки зрения проведен анализ изменений в межбюджетных отношениях за ряд последних лет по распределению доходов в субъектах РФ, рассмотрено значение межбюджетных трансфертов для исполнения расходных полномочий муниципальных образований.

Федеральным законом от 06.10. 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 20.08. 2004г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» осуществлены кардинальные изменения в финансовом обеспечении местных бюджетов. Сократилось количество налогов, доходы от которых распределяются между бюджетами муниципальных образований и иными уровнями бюджетной системы. Систематизированы и унифицированы формы межбюджетных трансфертов, определены основные правила их предоставления.

В 2005 году, предшествующем введению двухуровневой системы местных бюджетов, собственные доходы (налоговые и неналоговые) бюджетов муниципальных образований составляли 48% доходов, межбюджетные трансферты — 52%, дотации в общей структуре доходов — около 17%. В настоящее время в большинстве муниципальных образований, особенно со слабо развитой налоговой базой, местные бюджеты формируются в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, например, в Ивановской области доля налоговых и неналоговых доходов в общей сумме доходов бюджетов муниципальных районов составляет 23,8%, городских и сельских поселений – 25,9%, в то время как в городских округах, с развитой экономикой – 62,1%. Отсюда следует, что доходы бюджетов муниципальных образований значительно различаются в зависимости от типов местных бюджетов. Структура фактических доходов местных бюджетов и их доля в консолидированном бюджете Ивановской области представлена в таблице 2.

Таблица 2.

**Фактические доходы местных бюджетов в доходах  
консолидированного бюджета Ивановской области за 2005-2007 г.г.**  
тыс.руб.

| Наименование доходов                     | 2005             |            | 2006               |            | 1 полугод.2007     |            |
|--|------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|
|  | Сумма            | %          | Сумма              | %          | Сумма              | %          |
| <b>Налоговые доходы, всего, в т.ч.:</b>  | <b>6 383 568</b> | <b>100</b> | <b>7 866 101</b>   | <b>100</b> | <b>4 205 276,7</b> | <b>100</b> |
| Областной бюджет                         | 4 096 195        | 64,2       | 5 657 012,8        | 71,9       | 3 023 031,7        | 71,9       |
| Местные бюджеты, в т.ч.                  | 2 287 373        | 35,8       | 2 209 088          | 28,1       | 1 182 245,0        | 28,1       |
| Городские округа                         | 1 482 831        | 23,2       | 1 622 299          | 20,6       | 905 975,2          | 21,5       |
| Муниципальные районы                     | 804 542          | 12,6       | 586 789            | 7,5        | 201 138,6          | 4,8        |
| Поселения                                | 0                | 0          | 0                  | 0          | 75 131,2           | 1,8        |
| <b>Неналоговые доходы всего, в т.ч.:</b> | <b>924 094</b>   | <b>100</b> | <b>1 332 095,6</b> | <b>100</b> | <b>626 980,8</b>   | <b>100</b> |
| Областной бюджет                         | 208 393          | 22,5       | 235 912            | 17,7       | 110 657,8          | 17,6       |
| Местные бюджеты, в т.ч.                  | 715 701          | 77,5       | 1 096 183          | 82,3       | 516 497,8          | 82,4       |
| Городские округа                         | 604 037          | 65,4       | 890 561            | 66,8       | 405 197,5          | 64,6       |
| Муниципальные районы                     | 111 664          | 12,1       | 205 622            | 15,5       | 96 414,8           | 15,4       |
| Поселения                                | 0                | 0          | 0                  | 0          | 14 885,5           | 2,4        |
| <b>Итого</b>                             | <b>7 307 662</b> | <b>100</b> | <b>9 198 196,6</b> | <b>100</b> | <b>4 832 257,5</b> | <b>100</b> |
| Областной бюджет                         | 4 304 588        | 58,9       | 5 892 924,8        | 64,0       | 3 133 689,5        | 64,8       |
| Местные бюджеты, в т.ч.                  | 3 003 074        | 41,1       | 3 305 271,2        | 36,0       | 1 698 742,8        | 35,2       |
| Городские округа                         | 2 086 868        | 28,6       | 2 512 860          | 27,3       | 1 311 172,7        | 27,1       |
| Муниципальные районы                     | 916 206          | 12,5       | 792 411            | 8,7        | 297 553,4          | 6,2        |
| Поселения                                | 0                | 0          | 0                  | 0          | 90 016,7           | 1,9        |

Особое внимание следует уделить неналоговым доходам, большая часть из которых обладают достаточной стабильностью, устойчивостью и предсказуемостью. В настоящее время неналоговые доходы являются своеобразным «резервом устойчивости» доходной базы местного бюджета, так как их объем полностью зависит от активности и предприимчивости

муниципальных органов власти. Поэтому исполнение требования ст. 85 Федерального закона 131-ФЗ, а именно - отчуждение до 1 января 2009 года имущества, не предназначенного для осуществления отдельных государственных полномочий, повлечет за собой соответствующие финансовые последствия. В результате из местных бюджетов уходят такие доходные источники как от сдачи в аренду муниципального имущества. По мнению автора, под данную норму должно попасть только то имущество, которое вообще не может быть использовано муниципалитетом или оно слишком обременительно для содержания местными органами власти.

В связи с тем, что основные доходные источники бюджетов поселений в одном муниципальном районе на всегда одинаковы по составу (для одного основным доходом является НДФЛ, для другого — земельный налог, для третьего — арендная плата за земельные участки), то, по мнению автора, установление единого норматива отчислений от налогов неэффективно. Нормативы отчислений от налоговых доходов должны быть едиными для всех муниципальных образований, относящихся к одному типу (поселение, муниципальный район, городской округ), что позволит исключить излишнюю бюджетную обеспеченность у городских округов и недостаточную у поселений.

В Бюджетном кодексе РФ необходимо предусмотреть возможность для субъектов РФ устанавливать единые, но дифференцированные нормативы отчислений по налогам отдельно для городских округов, отдельно для муниципальных районов и отдельно для поселений, входящих в состав муниципальных районов.

В Ивановской области первый год работы (2007 год) в условиях двухуровневой системы местных бюджетов выявил определенные диспропорции - достаточно самостоятельные городские округа с одной стороны, и слабые, с неравномерно поступающими доходами поселковые бюджеты - с другой стороны, и муниципальные районы, основная задача которых постепенно смещается от исполнения собственных полномочий к исполнению делегированных им полномочий.

В настоящее время объективно назрела необходимость пересмотреть закрепленные за местными бюджетами доходные источники, перераспределить некоторые из них между уровнями местных бюджетов, усовершенствовать технологии межбюджетного регулирования с целью повышения уровня самодостаточности местных бюджетов, обеспечения равномерности поступлений собственных доходов. Так, с целью повышения доходного потенциала местных бюджетов, предлагаем передавать законами субъектов Федерации в бюджеты поселений транспортный налог по нормативу 100%. Поскольку транспортный налог является имущественным налогом (а не налогом на доходы), его поступления в меньшей степени зависят от конъюнктуры рынка и достаточно равномерно распределен по муниципальным образованиям.

Одновременно считаем необходимым для реального соблюдения принципа самостоятельности местных бюджетов и сокращения встречных финансовых потоков, а также снижения уровня дотационности местных бюджетов

установить в Бюджетном кодексе РФ следующие нормативы налоговых доходов, для зачисления в местные бюджеты (таб.3):

Таблица 3

| Виды доходов                       | Нормативы установленные Бюджетным кодексом РФ | Предлагаемые нормативы |
|------------------------------------|---|------------------------|
| Налог на прибыль                   | 0   | 2% от ставки налога    |
| Упрощенная система налогообложения | 0   | 50% от ставки налога   |
| Налог на имущество организаций     | 0   | 50% от ставки налога   |
| Транспортный налог                 | 0   | 100%                   |

Кроме того, следует уделить внимание предоставлению федеральным законодательством налоговых льгот по местным налогам, которые приводят к значительным объемам выпадающих доходов местных бюджетов. Автором предлагается в целях повышения прозрачности местных бюджетов использовать практику замены предоставления налоговых льгот адресным финансированием с отражением в расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы сумм, подлежащих уплате льготными категориями налогоплательщиков.

Проведенный автором анализ доходов городского округа Иванова за 2004-2006 г.г. показал, что за анализируемый период состав и структура налоговых и неналоговых доходов ежегодно менялись, причем в сторону сокращения налоговых доходных статей и расширения неналоговых. Такое изменение отрицательно отразилось на обеспеченности собственными доходами и привело к увеличению безвозмездных поступлений.

Механизм бюджетного регулирования состоит из набора экономических методов, приемов, нормативов и правовых норм, действие которых нацелено на реализацию принципов бюджетного устройства страны и обеспечение их взаимосвязи и взаимодействия. Достигается это путем закрепления определенного порядка движения финансовых потоков по уровням бюджетной системы государства (направления этих потоков, пропорций их распределения по уровням бюджетной системы, целевого назначения и т. д.) и организации экономических отношений, возникающих по этому поводу.

Рассматривая существующие формы бюджетного регулирования, можно выделить два потока бюджетных ресурсов:

- «первичный» поток денежных средств, формирующий налоговые доходы бюджетов бюджетной системы страны, определяемые государственной налоговой политикой и бюджетным законодательством;

- «вторичный» - обеспечивающий дополнительные поступления средств из вышестоящего бюджета в нижестоящие - бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты, посредством методов бюджетного выравнивания, в виде дотаций, субсидий, субвенций.

Автором проведен сравнительный анализ межбюджетных трансфертов в виде дотаций в субъектах РФ по трем регионам - Ивановской, Владимирской и Костромской областям. Рост количества расходных полномочий у

муниципальных образований и темпов роста их величины приводит к необходимости повышать объем передаваемых дотаций из фондов финансовой поддержки регионов, что наблюдается во всех трех регионах. Значительный рост передаваемых средств в Ивановской области объясняется началом формирования самостоятельных бюджетов поселений в 2007 году. Одновременно в регионах наблюдается тенденция по снижению в 2007 году по сравнению с 2006 годом доли передаваемых трансфертов муниципальным образованиям в общей сумме полученных трансфертов из федерального бюджета - в Ивановской - с 82,6% до 77,9%, Костромской - с 85,7% до 68,6% и во Владимирской области - в 2 раза. В настоящее время органы местного самоуправления полностью находятся в финансовой зависимости от регионального бюджета.

Анализируя безвозмездные поступления в бюджет г. Иванова из областного бюджета за последние два года можно отметить тенденцию увеличения объема дотаций как в абсолютном, так и относительном выражении (с 7,11% до 17,8%) при снижении доли безвозмездных поступлений (с 44,3% до 28,2%) в общем объеме доходов бюджета (таб.4).

Таблица 4

**Структура межбюджетных трансфертов  
в бюджете г. Иванова в 2006-2007 году\***

(тыс.руб.)

| Наименование   | 2006        |                  | 2007        |                  |
|--|-------------|------------------|-------------|------------------|
|  | сумма       | %                | сумма       | %                |
| Доходы всего,<br>в том числе без доходов от<br>предпринимательской деятельности: | 3 504 969,5 | 100              | 3 157 725,2 | 100              |
| Безвозмездные поступления,<br>из них:  | 1 552 769,9 | 44,3<br>(47,3)** | 891 384,1   | 28,2<br>(30,6)** |
| Дотации от других бюджетов   | 110 428,5   | 7,11             | 158 922,7   | 17,8             |

\* Утверждено решениями о бюджете на 2006 год – от 27.12.2005 N 31 и на 2007 год - от 27 декабря 2006 г. N 331

\*\* без доходов от предпринимательской деятельности

Это свидетельствует о создании искусственной дотационности местных бюджетов, что требует корректировки в сторону повышения собственных доходов.

В третьей главе «Межмуниципальное сотрудничество как способ мобилизации доходов для обеспечения расходных полномочий органов местного самоуправления» автором проведен анализ существующих форм сотрудничества муниципальных образований в зарубежной практике и организации межмуниципального сотрудничества в городском округе Иванова, высказаны направления его совершенствования, рассмотрены результаты межмуниципального сотрудничества в Ивановской области на примере здравоохранения.

Ограниченность финансово-материальных ресурсов и объектов инфраструктуры для эффективного решения вопросов местного значения, приводит к необходимости объединения финансовых средств. В России эти

отношения еще только набирают силу, в то время как зарубежная практика выработала различные формы межмуниципального сотрудничества.

Классификация форм межмуниципального сотрудничества, в соответствии с федеральным законом 131-ФЗ представлена на рисунке 1.

| <b>Критерии классификации</b>   |  |  |
|---|--|--|
| <b>Цели объединения</b>   | <b>Организационно-правовая форма.</b>  | <b>Наделение полномочиями органов местного самоуправления.</b> |
| ⇓<br>Взаимодействие муниципальных образований, выражение и защита общих интересов | ⇓<br>Некоммерческие организации – ассоциации   | ⇓<br>не могут наделяться полномочиями                          |
| Объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов                      | Закрытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью, автономные некоммерческие организации и фонды. | не могут наделяться полномочиями                               |

Рис. 1 Классификация форм межмуниципального сотрудничества

В зарубежной практике существует несколько видов и форм межмуниципального взаимодействия:

- добровольное сотрудничество;
- межмуниципальные соглашения;
- районы особого назначения;
- перераспределение полномочий на областном или общенациональном уровне.

Практика использования различных форм общинных объединений в Германии показывает, что во многих случаях передача полномочий союзам общин значительно повышает эффективность выполняемой местной задачи либо вообще позволяет обеспечить ее выполнение. В этой связи для российской практики представляется актуальным изменить подход законодателя к статусу ассоциаций муниципальных образований: предусмотреть возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных полномочий местного самоуправления и соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны муниципалитетов.

В г. Иваново городской думой утверждено Положение «О порядке участия города Иванова в организациях межмуниципального сотрудничества», где определяются ключевые вопросы создания межмуниципальных экономических связей.

В условиях ограниченности ресурсов возрастает значимость оптимизации расходов на обеспечение вспомогательных функций. В связи с этим, предлагается четыре вида организации аутсорсинга вспомогательных функций местных администраций (рис.2).



Рис. 2 Направления аутсорсинга вспомогательных функций

Первый. Передача функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторонней организации на контрактной основе. При этом создаются предпосылки для экономии бюджетных средств благодаря снижению суммарных затрат на выполнение той или иной функции. Это особенно актуально для бюджетов поселений по исполнению статьи 72 Бюджетного кодекса РФ – размещение заказов на поставки товаров для муниципальных нужд, что позволило бы обеспечить формирование и размещение сводного межмуниципального заказа на основные виды товаров и услуг.

Второй. Разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений на договорной основе. Тем самым создаются предпосылки для специализации администраций на выполнении тех или иных вспомогательных функций и, как следствие, роста производительности труда и снижения суммарных затрат. Кроме того, подобный подход позволяет смягчить кадровую проблему реформирования местного самоуправления.

Третий. Осуществление некоторых функций поселенческих администраций районной администрацией на договорной основе. Этот подход особенно актуален для муниципальных районов, в которых до настоящего времени не были сформированы сельские администрации. В этих муниципалитетах созда-

ние двухуровневой системы местного самоуправления сопряжено с рядом дополнительных сложностей, связанных с формированием кадрового состава и материально-технической базы вновь созданных поселенческих администраций. Перенос некоторых функций на районную администрацию даст возможность сократить период, необходимый для запуска полноценной работы поселенческих администраций.

Это особенно актуально для функций по формированию и исполнению бюджета поселения, что позволило бы обеспечить ускоренное развёртывание межмуниципальной информационной и финансово-экономической инфраструктуры.

На основе аутсорсинга возможно привлечение и областных органов исполнительной власти к разработке межмуниципальных программ и проектов. Кроме того, созданные областные структуры исполнительной власти, как, например, Департамент конкурсов и аукционов, могли бы осуществлять эти функции применительно ко всем бюджетам бюджетной системы Ивановской области.

Четвертый. Смешанное разделение функций. Этот подход предполагает сочетание вышеперечисленных вариантов аутсорсинга функций вспомогательного обслуживания. Например, часть из них может осуществляться сторонней организацией на договорной основе, другая часть – районной или поселенческой администрацией

В Ивановской области частичное решение проблем ограниченности финансовых ресурсов для выполнения функций местными органами власти нашло в осуществлении межмуниципального сотрудничества в сфере здравоохранения.

Межмуниципальное сотрудничество осуществляется в соответствии с распоряжением Правительства Ивановской области принятого в соответствии с предложениями органов местного самоуправления Ивановской области, Департамента здравоохранения Ивановской области об открытии межрайонных отделений первичной медико-санитарной помощи на базе муниципальных учреждений здравоохранения.

В настоящее время городской округ Иваново заключил вышеназванные соглашения с Тейковским, Пучежским, Юрьевецким, Лежневским, Фурмановским, Комсомольским, Ивановским районами и городским округом Кохма.

Следует отметить, что по данным соглашениям за счет средств фонда обязательного медицинского страхования финансирование работ осуществляется только по пяти статьям. Финансирование остальных расходов по содержанию объектов здравоохранения осуществляется из бюджета города Иванова. Таким образом, можно сказать, что из городского бюджета осуществляется косвенное «перераспределение средств» в бюджеты муниципальных районов, заключивших межмуниципальные соглашения с городским округом Иваново. Такие межмуниципальные соглашения предполагают наличие ожидаемого допустимого эффекта в целом по региону, который рассчитывается как отношение бюджетных расходов на содержание объектов здравоохранения при полной загрузке, включенных в межмуниципальные соглашения и экономии на расходах,

необходимых для создания в муниципальных образованиях на местах подобных объектов.

В **Заключении** обобщены научные результаты исследования, сделаны выводы и сформулированы предположения, направленные на совершенствование механизма формирования доходов местных бюджетов

### **III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

#### **Монографии**

1. Фомин А.Г. Финансовое обеспечение расходных полномочий муниципальных образований// Гришанова О.А., Фомин А.Г. Иваново: ИГХТУ.- 2007. 136 с. 7,91 п.л. (в т.ч. вклад соискателя 6,0 п.л.)

#### **Научные статьи, опубликованные в изданиях по списку, рекомендованному ВАК РФ**

2. Фомин А.Г. Межбюджетные трансферты и их влияние на финансовое обеспечение местных бюджетов.// Финансы и кредит.-2007.- № 48 С. 6-11 0,7 п.л.

3. Фомин А.Г. Формы межмуниципального сотрудничества органов власти местного самоуправления/ О.А. Гришанова, А.Г.Фомин //Научно – технические ведомости СПбГТУ.-2007.-№ 3- 1 С.30-34, 0,5 п.л. (в т.ч. вклад соискат. 0,3 п.л.)

4. Фомин А.Г. Роль неналоговых доходов в финансовом обеспечении местных бюджетов муниципальных образований/ А.Г.Фомин //Научно – технические ведомости СПбГТУ.-2007.-№ 3- 1 С.136-139, 0,4 п.л.

#### **Публикации в научных изданиях**

5. Фомин А.Г. Финансовое обеспечение местных бюджетов за счет налоговых доходов / О.А. Гришанова, А.Г.Фомин // Проблемы экономики, финансов и управления производством. Сборник научных трудов вузов России.22 вып. Иваново. 2007. ИГХТУ.С.113-115 0,5 п.л. (в т.ч. вклад соискат. 0,3 п.л.)

6. Фомин А.Г. Межмуниципальные организации как способ мобилизации доходов для обеспечения расходных полномочий органов местного самоуправления/ А.Г.Фомин// Вопросы развития народного хозяйства РФ. Межвуз. сб. науч. трудов студентов и аспирантов ИГЭУ 2007. С.211-213 0,25 п.л.

Подписано в печать 28.12.2007. Формат 60x84 1/16. Бумага писчая.  
Усл. печ. л. 1,00. Уч.-изд. л. 1,03. Тираж 100 экз. Заказ 1060

**ГОУ ВПО Ивановский государственный  
химико-технологический университет**

**Отпечатано на полиграфическом оборудовании  
кафедры экономики и финансов ГОУ ВПО «ИГХТУ»  
153000, г. Иваново, пр. Ф. Энгельса, 7**





10 =