

На правах рукописи

Шогенова Алина Тимуровна

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ –
ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

Специальность 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Санкт-Петербург – 2020

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Федосов Виталий Анатольевич

Официальные оппоненты: **Левина Вера Владимировна**
доктор экономических наук, доцент,
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тульский государственный университет», профессор кафедры «Финансы и менеджмент»
Соляникова Светлана Петровна
кандидат экономических наук, доцент,
Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», руководитель Департамента общественных финансов Финансового факультета

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный экономический университет»

Защита диссертации состоится «__» _____ 20__ года в ____ час. на заседании диссертационного совета Д 212.354.22 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» по адресу: 191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21, ауд. _____.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте <https://unicon.ru/dis-sovety> федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет».

Автореферат разослан «__» _____ 2020 года.

Учёный секретарь диссертационного совета

А.Б. Камышова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Межбюджетные отношения играют существенную роль в реализации бюджетной политики любого государства, в особенности федеративного, так как их организация является одной из задач государственного устройства. Основой межбюджетных отношений является разграничение расходных полномочий, доходных источников и источников финансирования дефицита бюджета между уровнями власти. Отсутствие сбалансированности бюджетов, целесообразность передачи полномочий на другой уровень бюджетной системы, потребность в софинансировании расходных обязательств порождают необходимость возникновения и применения такого инструмента, как межбюджетные трансферты. В связи с этим повышение эффективности взаимодействия публично-правовых образований при осуществлении межбюджетных отношений является объектом пристального внимания как в теоретическом, так и в практическом аспектах реализации принципов бюджетного федерализма.

Совершенствование системы межбюджетных отношений в Российской Федерации (далее – РФ) на всех уровнях бюджетной системы между публично-правовыми образованиями входит в перечень актуальных вопросов организации бюджетного процесса на современном этапе. Межбюджетные отношения – это основа слаженной и консолидированной работы публичной власти РФ.

Межбюджетные отношения в субъектах РФ – городах федерального значения сложны по своей сути в силу особой системы организации бюджетного процесса и местного самоуправления (далее – МСУ), что в свою очередь обуславливает уникальность каждого из субъектов РФ. С одной стороны, это регионы, на территории которых может быть организована система МСУ по типу городских округов, но с другой стороны, они являются отдельными территориальными единицами, в границах которых осуществляется государственное и муниципальное управление исходя из принципа сохранения единства городского хозяйства. В этой связи возникает необходимость в проведении исследования данной сферы, обобщении актуальных вопросов, а также выявлении проблем в межбюджетных отношениях и разработке направлений их совершенствования.

Степень разработанности научной проблемы. При исследовании фундаментальных основ бюджетного федерализма, теории общественного выбора, децентрализации функций управления между уровнями публичной власти автором изучены работы таких ученых, как В.К. Бурлачков, О.В. Богачева, С.В. Лаптев, Р. Масгрейв, У. Оутс, П.Э. Самуэльсон, В.А. Слепов, Ч.М. Тибу, Л.И. Якобсон и др.

Результаты исследования теории и методологии государственных и муниципальных финансов, в частности основ межбюджетных отношений и особенностей их реализации в РФ отражены в работах таких ученых, как С.С. Артемьева, И.В. Бородушко, О.В. Врублевская, А.М. Годин,

Л.С. Гринкевич, А.Н. Дерюгин, А.В. Дорждеев, В.В. Иванов, Н.Г. Иванова, Н.А. Истомина, М.И. Канкулова, В.В. Левина, Ю.В. Лудинова, М.Ю. Молчанова, Л.Н. Павлова, М.Г. Полозков, М.В. Романовский, Н.М. Сабитова, И.М. Соломко, С.П. Соляникова и др.

Изучению и анализу механизмов функционирования на современном этапе межбюджетных отношений в РФ, в частности в области выравнивания бюджетной обеспеченности (далее – БО) публично-правовых образований, уделяют внимание такие ученые и эксперты в сфере финансов, как Н.В. Зубаревич, М.Ю. Малкина, И.Н. Мысляева, И.В. Сугарова, Н.А. Шевелёва и др.

Исследование основ и особенностей организации МСУ в РФ, сущности муниципальных финансов раскрывается в работах И.В. Бабичева, М.Л. Белоножко, Ю.В. Благова, Е.М. Бухвальда, В.Б. Зотова, П.Д. Косинского, С.В. Петровой, А.И. Татаркина, Т.Ю. Ткачёвой, Р.Ф. Туровского, Т.В. Усковой, Е.В. Фроловой и др.

Вопросы организации МСУ и межбюджетных отношений в субъектах РФ – городах федерального значения отражены в работах Ю.М. Алпатова, Н.Г. Ивановой, В.В. Левиной, Е.Г. Хмельниченко и др.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на развитие системы межбюджетных отношений в субъектах РФ – городах федерального значения.

Для достижения намеченной цели в работе поставлены и решены следующие **задачи**:

1) определить особенности организации межбюджетных отношений в субъектах РФ – городах федерального значения и установить их влияние на финансовую самостоятельность органов МСУ в данных регионах;

2) разработать рекомендации по совершенствованию распределения дотаций на выравнивание БО ВМО субъектов РФ – городов федерального значения на основании анализа действующих региональных методик;

3) предложить финансовый механизм стимулирования органов МСУ внутригородских муниципальных образований (далее – ВМО) субъектов РФ – городов федерального значения к повышению эффективности их деятельности;

4) обосновать необходимость распределения субсидий из регионального бюджета бюджетам ВМО субъектов РФ – городов федерального значения с учетом факторов, влияющих на их БО;

5) разработать рекомендации по совершенствованию методик распределения субсидий бюджетам ВМО субъектов РФ – городов федерального значения на основании исследования недостатков действующей практики;

6) обосновать новый состав доходов и расходных обязательств ВМО в субъектах РФ – городах федерального значения (на примере г. Санкт-Петербурга) для повышения финансовой самостоятельности органов МСУ.

Объектом диссертационного исследования выступают межбюджетные отношения в субъектах РФ – городах федерального значения.

Предметом диссертационного исследования является система социально-экономических отношений, возникающих в процессе совершенствования межбюджетного регулирования в субъектах РФ – городах федерального значения.

Теоретической основой диссертационного исследования являются исследования отечественных и зарубежных ученых теории финансов, организации МСУ, децентрализации функций управления между уровнями публичной власти, управления финансами, в частности в сфере межбюджетных отношений.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют инструменты научного поиска, а также такие методы научного познания, как эмпирическое исследование (т.е. сбор, анализ и сравнение данных), статистическое исследование, синтез теоретического и практического материала, экспертная оценка.

Информационной базой диссертационного исследования являются законодательные и нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ, научная литература, источники сети Интернет, а также аналитические материалы, статистическая и бюджетная отчетность, опубликованные на официальных сайтах федеральных и региональных органов государственной власти.

Обоснованность полученных результатов диссертационного исследования обеспечена анализом научно-практических трудов по теме исследования, соответствием выводов и рекомендаций диссертации положениям теории финансов, их получением исходя из статистической, информационной и методологической базы. Результаты исследования апробированы на международных и всероссийских научно-практических конференциях, а также в публикациях в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ.

Достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается соответствием методам научного познания, достоверностью и разнообразием источников исследования, а также апробацией на международных и всероссийских научно-практических конференциях.

Соответствие диссертации Паспорту научной специальности. Тема диссертационного исследования соответствует области исследования Паспорта специальности ВАК 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит: п. 2.1. «Развитие структурных элементов общегосударственных, территориальных и местных финансов», п. 2.15. «Концептуальные подходы к формированию межбюджетных отношений», п. 2.18. «Механизмы распределения бюджетных средств».

Научная новизна результатов исследования заключается в разработке теоретических положений и методических рекомендаций, направленных на совершенствование межбюджетных отношений исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства в субъектах РФ – городах федерального значения в части распределения расходных обязательств и доходных источников между регионом и муниципалитетами,

организации системы распределения и предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные лично соискателем:

1. Определены особенности и принципы межбюджетных отношений в субъектах РФ – городах федерального значения, которым в данной сфере в целях соблюдения принципа единства городского хозяйства предоставлены более широкие полномочия относительно других регионов. Установлено, что на практике это приводит к снижению самостоятельности органов МСУ в реализации бюджетной политики и повышению зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

2. Разработана авторская методика распределения дотаций на выравнивание БО ВМО субъектов РФ – городов федерального значения, заключающаяся в новом подходе по распределению дотаций между муниципалитетами, позволяющем снизить их дифференциацию по уровню БО и выровнять их финансовые возможности.

3. Предложен новый механизм грантовой поддержки органов МСУ ВМО субъектов РФ – городов федерального значения за высокую оценку качества организации и осуществления бюджетного процесса, а также эффективность деятельности органов МСУ, что направлено на повышение их ответственности за социально-экономическое развитие муниципалитетов.

4. Обосновано введение в методику распределения субсидий из регионального бюджета бюджетам ВМО субъектов РФ – городов федерального значения нового показателя – индекса обеспеченности ВМО налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями из регионального бюджета на выравнивание БО, позволяющего установить объективный уровень регионального софинансирования.

5. Разработаны методические рекомендации по распределению субсидий бюджетам ВМО субъектов РФ – городов федерального значения исходя из расчета предельного уровня софинансирования расходов бюджетов, который определяется на основании: обеспеченности ВМО налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями из бюджета региона; качества управления бюджетным процессом во ВМО; результативности предоставления субсидии бюджетам ВМО.

6. Обоснован новый состав доходов и расходных обязательств ВМО г. Санкт-Петербурга, включающий изменение единого норматива отчислений по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, расширение перечня межбюджетных трансфертов, предоставляемых из регионального бюджета, перераспределение расходных обязательств в сферах благоустройства и дорожного хозяйства, что в совокупности будет способствовать повышению самостоятельности муниципалитетов и обеспечению сбалансированности их бюджетов.

Теоретическая значимость исследования состоит в развитии теории общественных финансов в части совершенствования межбюджетных отношений в субъектах РФ – городах федерального значения.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения разработок автора в бюджетной политике субъектов РФ – городов федерального значения в части перераспределения расходных обязательств и доходных источников между бюджетами, осуществления выравнивания финансовых возможностей муниципалитетов, распределения субсидий местным бюджетам на основании обоснованно установленного уровня регионального софинансирования, стимулирования органов МСУ к повышению качества осуществления бюджетного процесса и эффективности их деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты диссертации докладывались и обсуждались на всероссийской научно-практической конференции «Экономика России в современных условиях: пути инновационного развития и повышения конкурентоспособности» (г. Санкт-Петербург, 2016 г.), научных конференциях аспирантов СПбГЭУ (г. Санкт-Петербург, 2016, 2017, 2018 гг.), международных научно-практических конференциях «Архитектура финансов» (г. Санкт-Петербург, 2017, 2018 гг.), а также в рамках мероприятий, проводимых кафедрой финансов СПбГЭУ и направленных на усиление практикоориентированности учебного процесса (2016, 2017, 2020 гг.).

Публикации результатов исследования. Основные выводы и результаты диссертационного исследования опубликованы в 12 научных работах, в том числе в 4 работах в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ. Общий объем печатных работ 3,69 п.л.

Структура диссертации соответствует логике исследования, содержит: введение, 3 раздела, включающие 9 подразделов, заключение, библиографический список, включающий 161 источник, 10 приложений, 5 таблиц, 39 рисунков, 22 формулы. Объем основного текста работы – 115 страниц.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Определены особенности и принципы межбюджетных отношений в субъектах РФ – городах федерального значения, которым в данной сфере в целях соблюдения принципа единства городского хозяйства предоставлены более широкие полномочия относительно других регионов. Установлено, что на практике это приводит к снижению самостоятельности органов МСУ в реализации бюджетной политики и повышению зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

На основе анализа теоретических аспектов децентрализации функций управления между уровнями публичной власти, организации бюджетного процесса в федеративном государстве, в частности, в сфере межбюджетных отношений, разграничения полномочий между публично-правовыми

образованиями выявлено, что в РФ межбюджетные отношения между органами власти на всех уровнях бюджетной системы осуществляются по единым принципам, что соответствует положениям теории бюджетного федерализма. Исключением являются субъекты РФ – города федерального значения, которые имеют особые организационные аспекты функционирования и правовой статус.

Автором сформулированы следующие особенности организации межбюджетных отношений в субъектах РФ – городах федерального значения:

- особый организационно-правовой статус определен Конституцией РФ;
- каждый город федерального значения имеет уникальную модель организации МСУ;
- в отношении городов федерального значения применяются специальные нормы российского законодательства;
- высокая зависимость органов МСУ от решений, принимаемых на региональном уровне управления, в связи с тем, что распределение полномочий между региональным и муниципальными уровнями власти осуществляется исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства;
- значительные отличия между ВМО городов федерального значения по следующим параметрам: плотность и численность населения, наличие муниципальных дорог и их протяженность, площадь занимаемой территории, уровень БО, развитость инфраструктуры и др.;
- высокий удельный вес расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» в общей структуре расходов местных бюджетов.

Принципы построения межбюджетных отношений частично пересекаются с принципами бюджетной системы, которые определены БК РФ, так как межбюджетные отношения являются частью бюджетных правоотношений. Опираясь на наличие особого статуса у городов федерального значения, выделены следующие принципы межбюджетных отношений, характерные для данных регионов:

1. Унифицированный подход по взаимодействию с органами МСУ в сфере организации бюджетного процесса. Статьей 10 БК РФ регламентированы 8 видов муниципальных образований, которые делятся на два подуровня. В городах федерального значения возможен только один вид – ВМО, которые могут иметь различные названия (муниципальный округ, городской округ, город, поселок, поселение), однако все они находятся на одном уровне, что обуславливает осуществление унифицированного взаимодействия между субъектом и муниципалитетами.

2. Распределение полномочий между региональным и муниципальным уровнем исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Разделение объектов инженерной инфраструктуры, обслуживающих несколько ВМО города федерального значения, может привести к существенному удорожанию либо ухудшению качества услуг,

предоставляемых населению. Из данного принципа следует, что потребности населения в ряде жизненно важных услуг, удовлетворение которых традиционно должно быть отнесено на муниципальный уровень, исполняются на городском (государственном) уровне.

Эффективность функционирования межбюджетных отношений зависит от степени их соответствия принципам бюджетного федерализма. Теория бюджетного федерализма предполагает децентрализацию функций управления, т.е. наделение субнациональных органов власти полномочиями (расходными обязательствами и соответствующей базой налоговых и неналоговых доходов) должно осуществляться таким образом, чтобы обеспечить эффективное производство локальных общественных благ, потребляемых населением соответствующих территорий.

На современном этапе для РФ характерна высокая централизация бюджетной системы и функций управления, что отражается и на городах федерального значения. В подтверждение данного положения проведен анализ динамики удельного веса доходов местных бюджетов в консолидированных бюджетах городов федерального значения с 2000 по 2018 годы. В среднем удельный вес доходов местных бюджетов в консолидированных бюджетах анализируемых регионов является аномально низким (0,3-1%, в среднем по РФ – 34-44%). Преобладающую долю доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ (40-50%), что свидетельствует о высокой централизации полномочий на уровне региона, высокой зависимости местного уровня управления от регионального, ограниченности полномочий муниципалитетов. За анализируемый период в Москве проведены две крупные реформы МСУ (первая – трансформация системы органов государственной власти и становление МСУ (2001-2003 гг.); вторая – расширение территорий Москвы за счет включения 2 городских округов и 19 поселений, которые ранее относились к территории Московской области (2011-2012 гг.)). В Санкт-Петербурге динамика бюджетных показателей характеризуется перераспределением доходных источников, изменением методических подходов по осуществлению выравнивания БО муниципалитетов. В Севастополе наблюдается высокая зависимость местного уровня управления от регионального.

Сформулированные автором особенности межбюджетных отношений и принципы их построения дополняют теорию финансов в части межбюджетных отношений в субъектах РФ, имеющих статус города федерального значения.

2. Разработана авторская методика распределения дотаций на выравнивание БО ВМО субъектов РФ – городов федерального значения, заключающаяся в новом подходе по распределению дотаций между муниципалитетами, позволяющем снизить их дифференциацию по уровню БО и выровнять их финансовые возможности.

Статьей 8 БК РФ установлено дополнительное бюджетное полномочие для анализируемых регионов – определение объема, порядка предоставления и распределения дотаций на выравнивание БО ВМО.

В ходе исследования было выявлено, что в Севастополе применяется адаптированная Санкт-Петербургская методика распределения дотаций на выравнивание БО ВМО, которая, в свою очередь, имеет несколько недостатков. Главное отличие двух методик заключается в том, что в Санкт-Петербурге расчет БО и ее выравнивание осуществляется в рамках 11 групп муниципальных образований, а в Севастополе – одной, что обусловлено количеством муниципалитетов, расположенных на территории субъектов (в Москве дотации на выравнивание БО муниципалитетам не предоставляются).

Для решения выявленных проблем разработана авторская методика, которая может быть применена во всех городах федерального значения и предполагает следующий порядок расчетов:

1. Отсутствие группировки ВМО, в рамках которых осуществляется выравнивание БО.

2. Определение нормативов минимальной БО.

3. Расчет условной оценки доходов ВМО (Д) в соответствии с действующими методиками Санкт-Петербурга и Севастополя.

4. Прогноз собственных доходов бюджета ВМО на соответствующий финансовый год (без учета межбюджетных трансфертов) (С) по утвержденным методикам Санкт-Петербурга и Севастополя. Расчет включает в себя прогноз поступлений в соответствующем финансовом году по доходным источникам, закрепленным за ВМО законом о бюджете (Т_{iy}).

5. Расчет суммы минимальных расходов бюджета ВМО (МР) на соответствующий финансовый год в соответствии с действующими методиками Санкт-Петербурга и Севастополя.

6. Расчет поправочного коэффициента расходных потребностей ВМО (КРП) в соответствии с действующими методиками Санкт-Петербурга и Севастополя по всем ВМО без их группировки по какому-либо признаку.

7. Определение уровня расчетной БО ВМО (БО_i):

$$BO_i = \frac{D_i}{MP_i}, (1)$$

где:

Д_i – условная оценка доходов i-го ВМО (аналог показателя «Индекс налогового потенциала» в соответствии с федеральной практикой);

МР_i – минимальные расходы бюджета i-го ВМО на соответствующий финансовый год (аналог показателя «Индекс бюджетных расходов» в соответствии с федеральной практикой).

8. Расчет стоимости 1% норматива отчислений по доходному источнику для каждого ВМО (Ц), который выступает инструментом выравнивания БО (в Санкт-Петербурге таким доходом является налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (далее – УСН) и по нему определяются дополнительные нормативы отчислений в доходы бюджетов ВМО).

$$Ц_i = Tiy(УСН) * 0,01, (2)$$

9. Расчет общего норматива отчислений по доходному источнику (Н(д0)), на основании которого определяются дополнительный норматив отчислений по доходному источнику (Н(д1)) и доля норматива, которая будет заменена дотацией на выравнивание БО (Н(д2)):

$$Н(д0)_i = -\frac{MP_i - D_i}{Ц_i}, (3)$$

10. Расчет общего объема дотации на выравнивание БО ВМО (Д0):

$$Д0_i = Н(д0)_i * Ц_i, (4)$$

11. Расчет дополнительного норматива отчислений по доходному источнику (Н(д1)):

$$Н(д1)_i = Н(д0)_i - 100 - E, (5)$$

где:

E – единый норматив отчислений по доходному источнику, установленный законом о бюджете.

12. Расчет первой части дотации (доходной) на выравнивание БО ВМО (Д1), заменяемой дополнительным нормативом отчислений по доходному источнику (Н(д1)):

$$Д1_i = Н(д1)_i * Ц_i, (6)$$

13. Расчет доли от общего норматива отчислений по доходному источнику (Н(д0)), которая будет заменена дотацией на выравнивание БО (Н(д2)):

$$Н(д2)_i = Н(д0)_i - Н(д1)_i, (7)$$

14. Расчет второй части дотации (межбюджетной) на выравнивание БО ВМО (Д2):

$$Д2_i = Н(д2)_i * Ц_i + \frac{Н(д2)_i * Ц_i}{КРП_i}, (8)$$

Авторская методика не допускает несбалансированность бюджетов ВМО и исключает осуществление выравнивания БО муниципалитетов по группам.

3. Предложен новый механизм грантовой поддержки органов МСУ ВМО субъектов РФ – городов федерального значения за высокую оценку качества организации и осуществления бюджетного процесса, а также эффективность деятельности органов МСУ, что направлено на повышение их ответственности за социально-экономическое развитие муниципалитетов.

В целях стимулирования социально-экономического развития муниципалитетов в работе обосновывается возможность включения в систему межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов городов федерального значения местным бюджетам, дотаций (грантов) за высокую оценку качества организации и осуществления бюджетного процесса, а также эффективность деятельности органов МСУ в связи с тем, что инструменты финансового стимулирования отсутствуют в анализируемых регионах. Заинтересованность органов МСУ в выполнении показателей будет служить

дополнительным стимулом к развитию муниципалитетов и получении финансовой поддержки из регионального бюджета в условиях конкуренции.

Получателями дотаций (грантов) будут муниципальные образования, органы МСУ которых достигли наилучших результатов комплексной оценки (высокая и надлежащая степени качества) на основании результатов по двум видам мониторинга: качество управления бюджетным процессом, эффективность деятельности органов МСУ. В ходе анализа практики ряда субъектов РФ случаи подобного комплексного подхода не были выявлены. Определение степени качества представлено в таблице 1.

Таблица 1. Определение степени качества организации и осуществления бюджетного процесса, а также эффективности деятельности органов МСУ

| Диапазон результатов оценки | Степень качества |
|---|--------------------|
| $\left[\overline{O_d} + \frac{2}{3}\sigma; 100 \right]$ | I – высокая |
| $\left[\overline{O_d} - \frac{2}{3}\sigma; \overline{O_d} + \frac{2}{3}\sigma \right]$ | II – надлежащая |
| $\left[0; \overline{O_d} - \frac{2}{3}\sigma \right]$ | III – ненадлежащая |

где:

$\overline{O_d}$ – среднее арифметическое значение комплексной оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса, а также эффективности деятельности органов МСУ;

σ – среднеквадратическое отклонение значений комплексной оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса, а также эффективности деятельности органов МСУ от среднего значения.

Объем дотации, предоставляемой бюджету муниципального образования, может быть определен по следующей формуле:

$$D_{Г_i} = \frac{O_{d_i}}{\sum_{i=1}^3 O_{d_i}} * \Gamma, \quad (9)$$

где:

$D_{Г_i}$ – размер дотации (гранта), подлежащей предоставлению i-му ВМО (в тыс. руб. с округлением до ста рублей);

Γ – общий объем средств, предусмотренных в бюджете субъекта РФ – города федерального значения на очередной год и на плановый период для распределения между ВМО (в тыс. руб.);

O_{d_i} – комплексная оценка качества организации и осуществления бюджетного процесса, а также эффективности деятельности органов МСУ для i-го ВМО.

Размер дотации (гранта), подлежащей предоставлению ВМО с наилучшими результатами оценки, может быть установлен в размере 1% от общего прогнозируемого объема налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов на очередной финансовый год. Дотация (грант) не будет иметь

целевого назначения, т.е. муниципалитет сможет самостоятельно определить направление расходования данных бюджетных средства в соответствии с вопросами местного значения.

4. Обосновано введение в методику распределения субсидий из регионального бюджета бюджетам ВМО субъектов РФ – городов федерального значения нового показателя – индекса обеспеченности ВМО налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями из регионального бюджета на выравнивание БО, позволяющего установить объективный уровень регионального софинансирования.

Индекс обеспеченности ВМО налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями из регионального бюджета на выравнивание БО (Иод_і) позволяет учесть расходные обязательства, на софинансирование которых могут быть предоставлены субсидии:

$$\text{Иод}_i = \frac{(D_i - MP_i) / MP_{\text{суб}_i}}{(\sum((D_i - MP_i) / MP_{\text{суб}_i})) / N}, \quad (10)$$

где:

Иод_і – индекс обеспеченности і-го ВМО налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями из регионального бюджета на выравнивание БО і-го ВМО на очередной финансовый год (далее – индекс);

D_і – прогнозируемая сумма налоговых, неналоговых доходов и дотаций из регионального бюджета на выравнивание БО і-го ВМО на очередной финансовый год;

MP_і – сумма минимально необходимых расходов бюджета і-го ВМО на очередной финансовый год;

MP_{суб_і} – сумма минимально необходимых расходов бюджета і-го ВМО на очередной финансовый год, соответствующих расходным обязательствам ВМО по вопросам местного значения, софинансируемым из регионального бюджета.

N – количество ВМО.

При прогнозировании доходов ВМО дотации на выравнивание БО являются гарантированным источником доходов при возникновении случаев несбалансированности местных бюджетов. Таким образом, прогнозируемый объем дотаций на выравнивание БО ВМО в полной мере может быть использован, как один из элементов, определяющих обеспеченность муниципального образования доходами (при расчете индекс будет всегда иметь положительное значение).

Предложенные рекомендации являются универсальными и могут быть адаптированы в любом из городов федерального значения. Использование данного индекса позволяет учесть большее количество факторов, влияющих на БО ВМО, и способствует повышению точности оценки финансовых возможностей муниципалитетов для дальнейшего установления объективного уровня регионального софинансирования расходных обязательств. В данном контексте важно отметить значимость качественного планирования расходов

муниципальных образований, определения нормативов минимальной БО в соответствии с вопросами местного значения.

5. Разработаны методические рекомендации по распределению субсидий бюджетам ВМО субъектов РФ – городов федерального значения исходя из расчета предельного уровня софинансирования расходов бюджетов, который определяется на основании: обеспеченности ВМО налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями из бюджета региона; качества управления бюджетным процессом во ВМО; результативности предоставления субсидии бюджетам ВМО.

Решение апробировать результаты исследования вопроса о повышении эффективности распределения субсидий местным бюджетам на примере Санкт-Петербурга было принято в связи с необходимостью разработки региональной методики распределения субсидий бюджетам ВМО. Предложенные ниже рекомендации являются универсальными, соответствуют действующему бюджетному законодательству и могут быть адаптированы в любом из субъектов РФ – городов федерального значения.

Предлагается применение двух вариантов расчета уровня софинансирования ($Ур_i$) исходя из обеспеченности ВМО налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями из бюджета Санкт-Петербурга на выравнивание БО:

$$Ур_i = 40\% - 35\% \times \left(\frac{n_1 - (\text{рангИод}_i - 1)}{n_1} \right)^2, \text{ при Иод}_i \geq 1, (11)$$

$$Ур_i = 90\% - 50\% \times \left(\frac{n_2 - \text{рангИод}_i}{n_2} \right)^2, \text{ при Иод}_i < 1, (12)$$

где:

рангИод_i – место i-го ВМО по уровню индекса обеспеченности налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями из регионального бюджета на выравнивание БО на очередной финансовый год;

n_1 – количество ВМО, для которых значение индекса обеспеченности больше либо равно 1 ($\text{Иод}_i \geq 1$);

n_2 – количество ВМО, для которых значение индекса обеспеченности меньше 1 ($\text{Иод}_i < 1$).

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 31.10.2007 № 538-110 предоставление местному бюджету субсидии осуществляется при условии финансирования за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета не менее 10% от общего объема расходов по муниципальной программе. Исходя из этого положения, расчетный уровень софинансирования не может превышать 90%. В работе обосновано, что показатели результативности ранее предоставленных субсидий бюджетам ВМО из регионального бюджета, а также результаты оценки качества управления бюджетным процессом во ВМО могут быть учтены в методике распределения субсидий при определении предельного уровня софинансирования i-го ВМО.

Расчет предельного уровня софинансирования *i*-го ВМО за счет субсидий из бюджета Санкт-Петербурга ($У_{п_i}$) осуществляется по формуле:

$$У_{п_i} = У_{р_i} \times O_i \times P_i, (13)$$

где:

$У_{р_i}$ – расчетный уровень софинансирования *i*-го ВМО за счет субсидий из бюджета Санкт-Петербурга;

O_i – комплексная оценка качества управления бюджетным процессом в *i*-ом ВМО за отчетный финансовый год, рассчитанная Комитетом финансов Санкт-Петербурга в установленном им порядке;

P_i – обобщенный показатель результативности предоставления субсидии бюджету *i*-го ВМО в отчетном финансовом году, рассчитанный в соответствии с порядком определения значений целевых показателей результативности предоставления субсидий местным бюджетам из бюджета Санкт-Петербурга, утвержденным Правительством Санкт-Петербурга на соответствующий трехлетний период.

Заключительным этапом является расчет предельного размера субсидии бюджету *i*-го ВМО (C_i):

$$C_i = У_{п_i} \times M_i, (14)$$

где:

$У_{п_i}$ – предельный уровень софинансирования *i*-го ВМО за счет субсидий из бюджета Санкт-Петербурга;

M_i – общий объем расходов, предусмотренный муниципальной(ыми) программой(ами) *i*-го ВМО.

Предложенные рекомендации могут быть применены в случае определения предельного уровня софинансирования по каждому расходному обязательству, по которому может предоставляться субсидия из бюджета Санкт-Петербурга. Опираясь на федеральную практику и практику других городов федерального значения, предоставление и распределение субсидий бюджетам ВМО может быть предусмотрено в рамках государственных программ Санкт-Петербурга для достижения их целей.

6. Обоснован новый состав доходов и расходных обязательств ВМО г. Санкт-Петербурга, включающий изменение единого норматива отчислений по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, расширение перечня межбюджетных трансфертов, предоставляемых из регионального бюджета, перераспределение расходных обязательств в сферах благоустройства и дорожного хозяйства, что в совокупности будет способствовать повышению самостоятельности муниципалитетов и обеспечению сбалансированности их бюджетов.

В ходе исследования выявлены проблемы межбюджетных отношений в анализируемых субъектах РФ, в частности в Санкт-Петербурге (недостаточная проработанность нормативного правового регулирования и модели МСУ в городах федерального значения, что отражается на самостоятельности органов

МСУ и ограниченности их полномочий; сохранение дифференциации БО ВМО и наличие сложностей в механизме ее выравнивания; отсутствие четких критериев распределения субсидий бюджетам ВМО Санкт-Петербурга).

Анализ расходных обязательств исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов МСУ, позволил обосновать возможность передачи полномочий по проектированию, ремонту и оснащению оборудованием спортивных площадок для занятий физической культурой и спортом населения, расположенных на внутридворовых территориях ВМО, на уровень МСУ, а также необходимость передачи с муниципального уровня управления на региональный уровень полномочий по текущему ремонту и содержанию дорог, расположенных в границах ВМО (городов, поселков и муниципальных округов Горелово и Лахта-Ольгино).

Распределение субсидий муниципальным образованиям на софинансирование расходных обязательств по благоустройству, дорожному хозяйству, проектированию, ремонту и оснащению оборудованием спортивных площадок, расположенных на внутридворовых территориях ВМО, может осуществляться на основании предельного уровня софинансирования ВМО Санкт-Петербурга, который учитывает результаты оценки качества управления бюджетным процессом и результативность предоставления субсидии бюджету ВМО в отчетном финансовом году. Предоставление и распределение субсидий бюджетам ВМО может быть предусмотрено в рамках государственных программ Санкт-Петербурга для достижения их целей.

Финансовое обеспечение расходных обязательств по текущему ремонту и содержанию дорог, расположенных в границах ВМО, может осуществляться за счет субвенций местным бюджетам на исполнение отдельных переданных государственных полномочий Санкт-Петербурга.

На рисунке 1 представлена динамика БО до и после выравнивания в условиях формирования бюджета Санкт-Петербурга на 2019 год и прогнозных объемов доходов бюджетов ВМО в случае применения авторской методики выравнивания БО ВМО, при которой единый норматив отчислений по УСН составляет 3%, а также исключения расходов на текущий ремонт и содержание дорог.

Муниципальные образования были ранжированы по уровню БО до выравнивания от наименьшего к наибольшему значению. Начиная с муниципального образования под № 73, БО до выравнивания равна значению после, т.е. у муниципалитета изначально есть финансовые возможности на покрытие минимальных расходов, что чаще всего обусловлено его территориальным расположением (центральные территории города).

Автором предложено использование дотаций (грантов) за высокую оценку качества организации и осуществления бюджетного процесса, а также эффективность деятельности органов МСУ, предоставляемых бюджетам ВМО, что будет способствовать стимулированию социально-экономического развития муниципалитетов. Размер дотации (гранта) – 1% от общего

прогнозируемого объема налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов на очередной финансовый год.

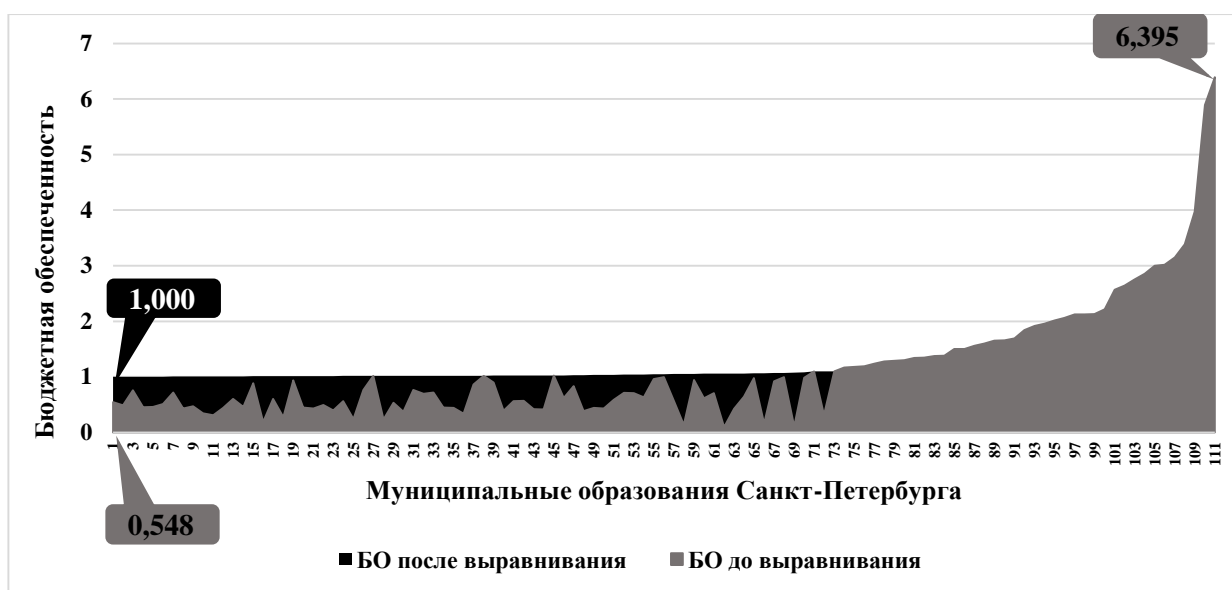


Рис. 1. БО ВМО Санкт-Петербурга в случае применения авторской методики

При разработке рекомендаций не учитывались возможные безвозмездные поступления в бюджеты ВМО в виде безвозмездных пожертвований, в связи с невозможностью их прогнозирования. Источники финансирования дефицитов бюджетов ВМО установлены в соответствии с фискальными правилами БК РФ.

Разработанное построение межбюджетных отношений в Санкт-Петербурге представлено на рисунке 2.

Таким образом, за исключением пунктов научной новизны, обозначенных ранее, в целях совершенствования межбюджетных отношений в Санкт-Петербурге предлагается дополнительно следующее:

1. Сокращение единого норматива отчислений по УСН до 3% (основной налоговый источник и единый норматив отчислений могут быть изменены в зависимости от экономических условий).

2. Применение принципа «скользящей трехлетки» при планировании регионального бюджета и определении дополнительного норматива отчислений по основному налоговому источнику доходов бюджетов ВМО и дотаций на выравнивание БО будут способствовать созданию стабильных условий для развития муниципальных образований, повышению качества планирования местных бюджетов, переходу к программному бюджетированию.

3. Передача полномочий по текущему ремонту и содержанию дорог на региональный уровень, исполнение данного государственного полномочия Санкт-Петербурга муниципальными образованиями за счет субвенций.

4. Передача полномочий по проектированию, ремонту и оснащению оборудованием спортивных площадок, расположенных на внутридворовых территориях ВМО, с регионального на местный уровень.

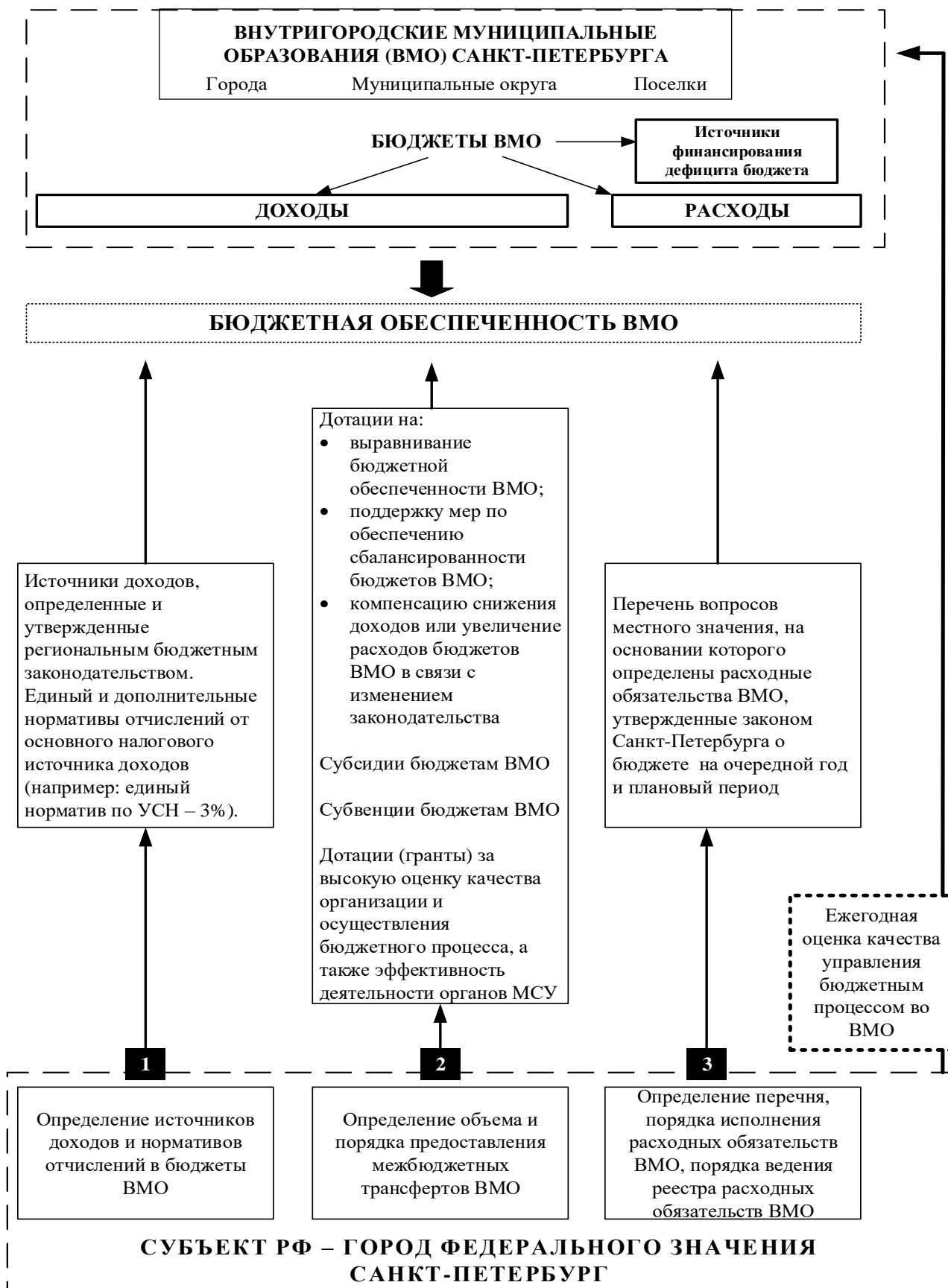


Рис. 2. Построение межбюджетных отношений в городе федерального значения Санкт-Петербурге

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В рамках исследования проведен анализ теоретических аспектов организации межбюджетных отношений в федеративном государстве, изучены фундаментальные и теоретические основы организации бюджетного процесса, в частности межбюджетных отношений, децентрализации функций управления между уровнями публичной федеративной власти, особенности разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями бюджетной системы РФ.

Анализ распределения полномочий между публично-правовыми образованиями в городах федерального значения позволил сделать вывод, что организация межбюджетного взаимодействия в каждом из субъектов имеет свои особенности, что обуславливает их уникальность, приводит к ряду проблем, нуждающихся в решении.

Разработанная методика выравнивания БО ВМО предполагает доведение уровня прогнозного объема доходов муниципальных образований до уровня, который превышает значения минимальных расходов, т.е. не допускает несбалансированность бюджетов, что будет способствовать реализации органами МСУ в полной мере полномочий по решению вопросов местного значения. В данном контексте важно отметить значимость качественного планирования расходов муниципальных образований, определения нормативов минимальной БО в соответствии с вопросами местного значения.

Предложен механизм финансового стимулирования органов МСУ и представлен возможный расчет объема дотации (гранта), которая может быть предоставлена местному бюджету за достижение наилучших результатов оценки качества управления бюджетным процессом в муниципальном образовании, а также показателей эффективности деятельности органов МСУ. Предложенные рекомендации могут быть адаптированы в любом из субъектов РФ.

Разработаны рекомендации, которые могут быть включены в региональную методику распределения субсидий бюджетам ВМО городов федерального значения. Предложено ввести новый показатель – индекс обеспеченности ВМО налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями из регионального бюджета на выравнивание БО, позволяющий учесть расходные обязательства ВМО, на софинансирование которых могут быть предоставлены субсидии. Учет, предложенных автором показателей и факторов, окажет помощь в принятии управленческих решений и будет способствовать повышению качества распределения субсидий местным бюджетам субъектов РФ, в частности городов федерального значения.

На основании вышеизложенного, представлено построение системы межбюджетных отношений в субъекте РФ – городе федерального значения (на примере Санкт-Петербурга), включающее в себя изменение взаимодействия между публично-правовыми образованиями в части закрепления доходных источников, распределения расходных полномочий, распределения и

предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам ВМО. Важно отметить, что субъекту РФ при выборе пропорций и распределении источников доходов местным бюджетам, которые включают в себя как дополнительные нормативы отчислений по основному налоговому источнику доходов, так и неналоговые доходы, межбюджетные трансферты, необходимо определиться между двумя альтернативами: предоставить муниципалитетам большую самостоятельность либо усилить контроль за их расходами.

IV. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Шогенова, А.Т. О выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований Санкт-Петербурга / А.Т. Шогенова // Финансовая экономика. – 2019. - № 4. – 0,35 п.л.

2. Шогенова, А.Т. Совершенствование методики распределения субсидий муниципальным образованиям Санкт-Петербурга / А.Т. Шогенова // Проблемы современной экономики. – 2018. - № 2 (66). – 0,47 п.л.

3. Шогенова, А.Т. Укрупнение муниципальных образований как способ совершенствования межбюджетных отношений в Санкт-Петербурге / А.Т. Шогенова // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2019. - № 2 (116). – 0,7 п.л.

4. Шогенова, А.Т. Финансовые инструменты стимулирования социально-экономического развития публично-правовых образований Российской Федерации / А.Т. Шогенова // Финансовая экономика. – 2020. - № 5 (часть 2). – 0,35 п.л.

5. Шогенова, А.Т. Мониторинг и оценка качества управления финансами Ленинградской области как инструмент оптимизации бюджетных расходов / А.Т. Шогенова // Новая реальность: модели и инструменты стабилизации экономики. Сборник научных трудов. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2015. – 0,32 п.л.

6. Шогенова, А.Т. Мониторинг и оценка качества управления региональными финансами Российской Федерации как инструменты оптимизации бюджетных расходов / А.Т. Шогенова // Россия в новых социально-экономических и политических реалиях: проблемы и перспективы развития. Материалы IV Международной межвузовской научно-практической конференции студентов магистратуры. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2015. – 0,23 п.л.

7. Шогенова, А.Т. Новации бюджетного законодательства Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений / А.Т. Шогенова // Архитектура финансов: новые решения в условиях цифровой экономики. Сборник материалов IX Международной научно-практической конференции. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2019. – 0,23 п.л.

8. Шогенова, А.Т. Новые подходы по совершенствованию предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Санкт-Петербурга / А.Т. Шогенова // Экономика России в современных условиях: пути инновационного развития и повышения конкурентоспособности. Сборник научных трудов по итогам всероссийской научно-практической конференции молодых ученых Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2017. – 0,23 п.л.

9. Шогенова, А.Т. Повышение качества управления общественными финансами Российской Федерации в условиях экономической нестабильности / А.Т. Шогенова // Национальная экономическая система России в условиях новых глобальных вызовов. Сборник научных трудов студентов Санкт-Петербургского государственного экономического университета и Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2016. – 0,35 п.л.

10. Шогенова, А.Т. Совершенствование методики оценки качества управления государственными финансами субъектов РФ / А.Т. Шогенова // Экономика России в условиях ресурсных ограничений. Сборник научных трудов по итогам научно-практической конференции молодых ученых Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2016. – 0,26 п.л.

11. Шогенова, А.Т. Совершенствование бюджетного законодательства в сфере межбюджетных отношений / А.Т. Шогенова // Интеграция науки, образования и бизнеса – основа модернизации экономики. Материалы научной конференции аспирантов СПбГЭУ. Под научной редакцией Е.А. Горбашко. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2018. – 0,1 п.л.

12. Шогенова, А.Т. Совершенствование бюджетного процесса в муниципальных образованиях Санкт-Петербурга / А.Т. Шогенова // Россия в современном мире: экономические, правовые и социальные аспекты развития. Материалы научной конференции аспирантов СПбГЭУ. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2017. – 0,1 п.л.