Ковязина, Елена Владимировна. Инструменты повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований в условиях развития межбюджетных отношений : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Ковязина Елена Владимировна; [Место защиты: Сев.-Кавказ. гос. техн. ун-т].- Ставрополь, 2011.- 209 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/418

**Содержание к диссертации**

Введение

**1 Теоретические основы финансовой независимости местных бюджетов**

1.1. Местный бюджет и его роль в формировании межбюджетных отношений

1.2 Бюджетная самостоятельность-как основа финансовой устойчивости муниципального образования 24

1.3 Проблемы и перспективы реализации бюджетной самостоятельности муниципалитета в современных условиях 39

**2 Оценка бюджетной самостоятельности муниципальных образований региона 50**

2.1 Тенденции развития межбюджетных отношений в Ставропольском крае 50

2.2 Оценка бюджетной самостоятельности муниципального образования 73

2.2.1 Индикаторы доходного потенциала муниципального образования 73

2.2.2 Анализ качественных характеристик финансовой устойчивости территории

2.2.3 Расчет показателей, характеризующих степень эффективности бюджетной политики, проводимой местными властями 101

**3 Организационно-экономические методы и инструменты повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований 148**

3.1 Алгоритм формирования бюджетной политики территории 101

3.2 Методика бюджетного планирования в финансовом органе муниципалитета, ориентированная на повышение бюджетной автономии

3.3 Способы повышения доходного потенциала муниципального образования в рамках укрепления бюджетной самостоятельности 128

3.4 Трансформация системы формирования налоговых доходов административно-территориального образования

Заключение

**Введение к работе**

з

**Актуальность темы исследования.**Взаимоотношения между бюджетами различных уровней в Российской Федерации характеризуются многочисленными проблемами, такими как отсутствие механизма четкого разграничения расходных полномочий и доходных источников, необходимость повышения бюджетной обеспеченности муниципальных образований и покрытия расходов территорий их собственными налоговыми доходами, рост количества дотационных бюджетов.

В условиях реформирования территориальных основ местного самоуправления и расширения ответственности муниципальной власти за устойчивое социально-экономическое развитие своей территории особое значение приобретает объективная оценка состояния и потенциальных возможностей позитивной динамики муниципальных образований. Одним из условий их стабильного развития является финансовая автономия и сбалансированность доходов и расходов местного бюджета.

Достижение бюджетной самостоятельности муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений и целесообразность сохранения достаточного уровня бюджетной централизации ставят новые задачи в области управления региональными финансами.

Как отрицательный факт следует отметить возрастание безвозмездной помощи от бюджетов вышестоящих уровней. Ее объем характеризует, с одной стороны, эффективность использования доходного потенциала, а с другой - степень зависимости местных бюджетов от бюджета субъекта Федерации.

Современная ситуация в бюджетной сфере России свидетельствует о необходимости разработки и внедрения усовершенствованных способов распределения финансовой помощи, не нарушающих бюджетной самостоятельности муниципальных образований.

В связи с этим, уточнение теоретических основ и обоснование конкретных практических рекомендаций по повышению бюджетной самостоятельности муниципальных образований в сложившейся экономической ситуации является важной задачей научных исследований.

**Степень разработанности проблемы.**Вопросам финансового обеспечения местного самоуправления в современных условиях уделяется особое внимание со стороны ученых-экономистов: А.В. Андрейчикова, A.M. Бабича, Н.П. Баранниковой, М.Б. Бирмана, Ю.Я. Вавилова, О.В. Врублевской, С.Л. Глазкова, A.M. Година, Т.А. Голиковой, В.П. Горегляда, Л.А. Дробозиной, В.И. Игониной, В.А. Ка-башкина, В.М. Кузнецова, В.Н. Лексина, А.А. Никифоровой, Л.Н. Павловой, Н.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, И.А. Понкратовой, М.В. Романовского, В.М. Ро-дионовой, Б.М. Сабанти, Н.Ф. Самсонова, С.Г. Синельникова-Мурылева, И.А. Трунина, Л.И. Якобсона, М.И. Яндиева.

Формированию основ бюджетной политики посвятили свои работы зарубежные авторы: Г.Д. Александер, Д.В. Бейли, Г. Бирман, Л.Г. Дуглас, Р.К. Макко-нелл, Р.А. Масгрейв, Т. Саати, П. Самуэльсон, Р. Уилсон.

Различные способы решения проблем регулирования межбюджетных отношений предложены в исследованиях A.M. Барского, Е.В. Боровиковой, СВ. Гиляровской, СВ. Зенченко, В.Е. Паникина, В.Б. Христенко, Н.И. Яшиной и других ученых. Методы распределения бюджетных ресурсов и управления финансовой самостоятельностью территорий отражены в публикациях Г.С. Закревской, И.Е. Кваниной, А.Н. Кузнецовой, Р.Г. Маннапова, А.В. Микрюкова, А.В. Савцо-вой, А.А. Соколовой, Л.Н. Шикуновой и др.

Однако, несмотря на возрастающий интерес отечественных исследователей к анализируемой проблеме, в области местного самоуправления в целом и его финансового обеспечения, в частности, имеется еще значительный объем нерешенных методических, теоретических и практических вопросов. Необходимо уделить внимание направлениям совершенствования механизма составления и исполнения бюджетов на местном уровне. Способы распределения финансовой помощи муниципальным образованиям носят дискуссионный характер и требуют более детального рассмотрения, поскольку от их реализации зависит уровень бюджетной самостоятельности муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений.

Актуальность изложенных проблем, их недостаточная теоретическая и практическая разработанность в современных условиях предопределили выбор темы, постановку цели и задач диссертационного исследования.

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертационного исследования является теоретическое обоснование организационно-экономических инструментов и разработка практических рекомендаций, ориентированных на повышение бюджетной самостоятельности муниципальных образований с учетом сложившейся в современных условиях системы межбюджетных отношений.

Достижению поставленной цели способствует решение ряда задач:

провести теоретический анализ категорий «местный бюджет», «самостоятельность бюджета муниципального образования», выявить роль местных бюджетов в системе межбюджетных отношений на этапе посткризисного развития экономики;

исследовать сущность бюджетной самостоятельности муниципальных образований, сгруппировать критерии, ее определяющие, идентифицировать факторы, способные оказывать на нее влияние;

провести анализ доходной и расходной частей бюджетов муниципальных образований региона, дать оценку уровню их самостоятельности;

предложить инструменты мониторинга бюджетного процесса административно-территориальных образований, ориентированного на выявление резервов роста их бюджетной автономии;

- сформулировать рекомендации по совершенствованию бюджетной поли  
тики, проводимой органами местного самоуправления, и росту качества управле  
ния муниципальными финансами;

- разработать способы повышения доходного потенциала муниципальных  
образований, направленные на укрепление их бюджетной самостоятельности.

**Предметом исследования**выступает совокупность финансово-экономических отношений субъектов бюджетного процесса по поводу формирования и использования финансовых ресурсов на уровне муниципальных образований.

**Объектом исследования**является бюджетная система Ставропольского края.

**Теоретической и методологической основой**диссертации послужили научные концепции, фундаментальные исследования, представленные в трудах отечественных и зарубежных ученых по теории государственных финансов, разработки и рекомендации экономистов в области межбюджетных отношений, бюд-

жетной политики, а также законодательные и иные нормативные акты органов государственной власти различного уровня. В процессе обработки и анализа материалов использовались научные методы: абстрактно-логический, монографический, экономико-статистический, экономико-математические, экспертных оценок.

**Информационно-эмпирической базой**диссертационного исследования явились материалы Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации и ее территориального органа по Ставропольскому краю, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства финансов Ставропольского края, плановые и отчетные данные представительных и исполнительных органов власти, материалы научно-практических конференций и периодической экономической печати, собственные расчеты соискателя.

**Рабочая гипотеза**диссертации базируется на системе методических положений и научной позиции автора, в соответствии с которыми наращивание бюджетной самостоятельности муниципальных образований целесообразно осуществлять мерами рационального формирования и использования доходного потенциала данных территорий в сочетании с поддержкой со стороны государства, распределения финансовой помощи и реализации инструментов бюджетной политики.

**Научная новизна**результатов исследования состоит в обосновании теоретических положений и разработке практических рекомендаций по укреплению бюджетной самостоятельности административно-территориальных образований. Наиболее существенные результаты исследования заключаются в следующем:

интерпретирована сущность бюджетной самостоятельности муниципального образования как комплексного понятия, отражающего возможность обеспечения местными органами власти сбалансированности бюджета и эффективности бюджетных расходов при достаточном уровне независимости в целях реализации принципа автономии муниципальной бюджетной политики и бюджетного процесса;

обоснована необходимость включения в состав критериев, определяющих уровень бюджетной самостоятельности и качества управления финансовыми ресурсами административно-территориальных образований, показателей доходного,

в том числе бюджетного, налогового и неналогового потенциалов, предусматривающих выявление способности органов местного самоуправления формировать оптимальный объем собственных доходов для полноценного исполнения расходных обязательств;

усовершенствован механизм реализации бюджетной политики муниципального образования, включающий стратегические и тактические меры управления доходами, расходами и предполагающий контроль целевых индикаторов и показателей эффективности по каждой агрегированной группе расходов, применение которого направлено на рост степени бюджетной самостоятельности территории;

предложены инструменты мониторинга бюджетного процесса в административно-территориальном образовании, предусматривающие оценку текущего состояния налоговых и неналоговых поступлений, определение ориентиров бюджетной политики, идентификацию степени бюджетной самостоятельности муниципальных образований, составление и корректировку финансовых планов, позволяющие создать стимулы к повышению эффективности администрирования доходов и расходов в муниципальных районах, городских и сельских поселениях;

- показана целесообразность создания фонда развития бюджетно-  
налогового потенциала муниципальных образований, функциональная роль кото  
рого сводится к преобразованию процедуры предоставления финансовой помощи  
в направлении роста самообеспеченности местных бюджетов, качества управле  
ния денежными потоками и результативности бюджетного процесса.

**Научная новизна подтверждается следующими полученными автором результатами, выносимыми на защиту:**

- доказано, что оценку эффективности управления бюджетом муниципаль  
ного образования следует рассматривать как методическую проблему, охваты  
вающую исследование объекта (бюджет) и субъектов бюджетного управления  
(органы местного самоуправления), анализ показателей бюджетной самостоя  
тельности, определение результативности инструментов планирования финансо  
вых ресурсов и реализации бюджетной политики, особое значение при этом при  
обретает управленческая позиция администрации муниципалитета, нацеленная

на повышение бюджетной автономии территории (п. 2.7 Паспорта специальности 08.00.10);

выявлено, что существующие проблемы внутрирегиональных межбюджетных отношений вызваны недостаточным согласованием экономических интересов их субъектов, что обусловило необходимость выработки усовершенствованных методов бюджетного планирования в сфере финансирования расходов по удовлетворению местных потребностей с учетом устойчивости доходной базы муниципалитетов и эффективности бюджетных расходов (п. 2.3 Паспорта специальности 08.00.10);

предложено в качестве основного критерия успешной реализации принципа самостоятельности муниципальных бюджетов использовать величину доходного потенциала территории как возможного результата функционирования муниципальной экономики, зависящего от уровня налоговой и неналоговой составляющих в доходах бюджета, суммы доходов, закрепленных (полностью или частично) на постоянной основе, наличия в налоговом и бюджетном законодательстве необходимых условий для развития инициативы местных органов власти с целью максимальной мобилизации собственных финансовых ресурсов (п. 2.3 Паспорта специальности 08.00.10);

- обосновано, что одним из направлений повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований является освоение передовых методов администрирования доходов и расходов, а также внедрение усовершенствованных форм финансовых взаимоотношений между региональной властью и органами местного самоуправления, в том числе в процессе распределения финансовой помощи, в основе расчета величины которой целесообразно использовать модифицированный показатель выравнивающего трансферта, предполагающий определение налогового и неналогового потенциалов (п. 2.7 Паспорта специальности 08.00.10);

- аргументировано, что проблема финансовой поддержки местных бюдже  
тов приводит к необходимости формирования фонда развития бюджетно-  
налогового потенциала муниципальных образований, особенность которого со  
стоит в стимулирующем характере распределения финансовой помощи, предна-

значенной для наращивания бюджетной самостоятельности территорий (п. 2.7 Паспорта специальности 08.00.10).

**Теоретическая и практическая значимость исследования.**Теоретическая значимость работы заключается в том, что предложенные инструментарно-методические подходы к повышению уровня бюджетной самостоятельности, система индикаторов доходного потенциала могут быть использованы в качестве средств поддержки и принятия решений в рамках бюджетного процесса.

Практическая значимость проведенного исследования состоит в разработке мер, позволяющих изменить структуру финансовой помощи муниципальным образованиям и укрепить их бюджетную самостоятельность. Непосредственное практическое значение имеют: инструменты мониторинга бюджетного процесса в муниципальных районах, городских и сельских поселениях, методика расчета выравнивающего трансферта для административно-территориальных образований.

Рекомендации, предложенные в диссертации, могут быть использованы в практической деятельности субъектов государственной власти, а также как учебно-методический материал в преподавании дисциплин «Бюджетная система РФ», «Бюджетное планирование и прогнозирование», «Доходы бюджета», «Организация исполнения бюджета» и др.

**Апробация и реализация результатов исследования.**Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены и получили одобрение на XIII региональной научно-технической конференции «Вузовская наука - Северо-Кавказскому региону» (Ставрополь, 2009 г.), III всероссийской научно-практической конференции «Стратегия устойчивого развития регионов России» (Новосибирск, 2010 г.), II международной научно-практической конференции «Проблемы современной экономики» (Новосибирск, 2010 г.), международной научно-практической конференции «Приоритеты и пути развития экономики и финансов» (Сочи, 2010 г.), XL научно-технической конференции по итогам работы профессорско-преподавательского состава и аспирантов СевКавГТУ за 2010 год (Ставрополь, 2011 г.), а также обсуждались на научных семинарах факультета экономики и финансов СевКавГТИ в 2008-2011 гг.

**Публикации.**По теме исследования опубликовано 11 научных работ общим объемом 3,28 п.л., в том числе 3 статьи - в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

**Объем, структура и содержание работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников (176 наименований) и 13 приложений.

**Во введении**обоснована актуальность темы исследования, сформулированы его цель и основные задачи, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

**В первой главе**«Теоретические основы финансовой независимости местных бюджетов» раскрыты сущность и содержание терминов «местный бюджет», «бюджетная самостоятельность», проведено исследование способов оценки степени бюджетной автономии территорий, охарактеризованы особенности реализации межбюджетных отношений в рамках концепции бюджетного федерализма.

**Во второй главе**«Оценка бюджетной самостоятельности муниципальных образований региона» проанализированы тенденции развития межбюджетных отношений в Ставропольском крае, дана оценка бюджетной самостоятельности муниципальных образований, осуществлен расчет показателей, характеризующих степень эффективности бюджетной политики, проводимой местными властями, определены индикаторы доходного потенциала территории.

**В третьей главе**«Организационно-экономические методы и инструменты повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований» структурирован механизм формирования бюджетной политики территории, предложены инструменты мониторинга бюджетного процесса административно-территориального образования, сформулированы практические рекомендации по наращиванию доходного потенциала муниципалитета в рамках механизма перераспределения финансовой помощи из регионального бюджета.

**В заключении**приведены выводы и предложения, являющиеся результатами исследования, обоснована целесообразность их практического использования для повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований.

## Бюджетная самостоятельность-как основа финансовой устойчивости муниципального образования

Фундаментальным принципом организации и деятельности местного самоуправления является его самостоятельность, или, как зачастую- этот принцип обозначается в международных документах и нормативно-правовых актах зарубежных стран, принцип автономии.

Вместе с тем, самостоятельность местного самоуправления, как и самостоятельность любой другой системы в рамках единой государственности, относительна. Существуя, в рамках одной страны, постоянно взаимодействуя с органами государственной власти, функционируя обособленно от других органов, местное самоуправление обладает не безграничными возможностями.

Это обусловлено, прежде всего, таким объективным фактором, карего конституционно-правовой статус, который означает включенность местного самоуправления в общую систему государственного и общественного управления и самоуправления. «Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации» [1]. Народ как источник власти реализовал ее на разных взаимосвязанных уровнях: путем участия в референдуме по принятию Конституции Российской Федерации 1993 г. или по поддержке законодательной или исполнительной власти в РФ в апреле — декабре 1993 года, в президентских и парламентских выборах, выборах органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, в местном самоуправлении.

Самостоятельность местного самоуправления ограничивается также объемом его полномочий, которые сводятся к решению вопросов местного значения в пределах локальной территории. Местное самоуправление имеет особую природу, отличающую его и от государственного управления в интересах всего общества, всех территорий и от действий конкретных физических и юридических лиц.

Кроме того, местное самоуправление действует в рамках таких объективных ограничителей, как дефицит финансовых средств, корпоративный; характер интересов . местного сообщества, а также субъективных факторов; уровень развития, местного правотворчества и правосознания,:правовой культуры и активности населения [13]1 Деятельность, органов государственной власти также значительно корректирует проведение,, самостоятельной муниципальной, политики. Принятие новых законов, осуществление правительством общегосударственной. политики в конечном итоге затрагивают интересы населения муниципальных образований щ требуют участия (соучастия) тех или иных органов местного самоуправления. Под самостоятельностью ВІ российском; законодательстве понимается, во-первых, организационная! самостоятельность, органов местного самоуправления. Данное положение закреплено в конституционном требовании: «органы местного самоуправления,не входят в.систему органов. государственнойівласти» (ст.. 12; Конституции. Российской Федерации). Во-вторых, местное самоуправление, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; Это конституционное положение соответствует нормам Европейской- хартии местного самоуправления [105], которая: предусматривает, что «органы местного самоуправления в пределах, установленных законом обладают, полной свободой действии для; осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции: и не отнесен к компетенции другого органа власти». В-третьих, понятие1 самостоятельности предполагает экономическую самостоятельность местного самоуправления. В-четвертых, финансовую самостоятельность местного самоуправления обусловливает наличие местного бюджета, внебюджетных фондов, местных налогов и сборов, права органов местного самоуправления на участие в кредитных отношениях. Особую значимость в условиях активного функционирования местного самоуправления приобретают проблемы обеспечения финансовой самостоятельности и устойчивости муниципальных бюджетов. Являясь главным средством мобилизации и распределения финансовых средств, находящихся в распоряжении органов местной власти, бюджет в современных условиях превратился в важнейший регулятор социально-экономического развития муниципальных образований. В развитие традиционного представления о самостоятельности бюджетов территорий как определенной автономии в организации бюджетного процесса и формировании бюджетных фондов, экономическое содержание принципа самостоятельности бюджетов целесообразно! рассматривать как совокупность прав и ответственностей региональных и местных органов власти, обеспечивающих относительную (до максимально возможного уровня) бюджетную? самостоятельность в формировании и использовании бюджетных ресурсов своих территорий [30]. Финансовые ресурсы муниципального образования - это совокупность денежных средств, формируемых посредством определённого государством порядка аккумулирования части стоимости национального дохода и распределяемых в соответствии с функциями и полномочиями, возложенными на местное самоуправление. Особое место в системе финансовых ресурсов муниципального образования занимают доходные бюджетные источники. В связи с этим местные бюджеты являются основной составляющей муниципальных финансов, структура которых предопределяет финансовую самостоятельность территории [81]. При этом бюджетная самостоятельность характеризуется способностью органа местного самоуправления самому мобилизовывать финансовые ресурсы в бюджет, не прибегая к финансовой помощи. Показатель для ее оценки - соотношение собственных доходов бюджета (налоговых и неналоговых) и его расходов. Самостоятельность бюджета предполагает экономическую самостоятельность местного самоуправления и обеспечивается, прежде всего, наличием муниципальной собственности [82].

## Индикаторы доходного потенциала муниципального образования

Так, в Ставропольском крае раздел «Межбюджетные трансферты» до 2008 года включал в себя фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), краевой фонд финансовой поддержки поселений, краевой фонд сбалансированности местных бюджетов, краевой фонд муниципального развития, краевой фонд софинансирования социальных расходов, краевой фонд компенсаций, краевой фонд реформирования муниципальных финансов муниципальных районов, краевой фонд реформирования муниципальных финансов поселений (таблица 2.6).

В 2005 году из бюджета Ставропольского края муниципальным образованиям выделено дотаций, субсидий и субвенций в сумме 8830,4 млн. руб. или 99;7% от уточненных плановых показателей, в том числе: - дотаций из краевого Фонда финансовой поддержки местных бюджетов - 1778,1 млн. руб., или 100% от уточненных плановых показателей; - дотаций и субвенций из краевого Фонда сбалансированности местных бюджетов - 698,5 млн. руб., или 98,5% от уточненных плановых показателей; - субсидий.из краевого Фонда софинансирования социальных расходов - 810,4 млн. руб., или 99,8% от уточненных плановых показателей; - субсидий из краевого Фонда реформирования муниципальных финансов - 29,1 млн. руб., или 80,9% от уточненных плановых показателей; - дотаций и субвенций из краевого Фонда компенсаций - 5514,2 млн. руб., или 99,8% от уточненных плановых показателей. Кроме того, муниципальным образованиям в 2005 году были направлены иные безвозмездные и безвозвратные перечисления, а также другие межбюджетные трансферты в сумме 458,8 млн. руб. В общем, по разделу «Межбюджетные трансферты» кассовое исполнение бюджета Ставропольского края составило 9289,2 млн. руб. или 99,3% от уточненных показателей. С целью повышения эффективности межбюджетных отношений, и создания стимулов по укреплению доходной базы местных бюджетов Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 28.09.2010 г.) на 2006 - 2008 гг. были закреплены дополнительные права субъектов Федерации, предусматривающие возможность установления дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты не только от НДФЛІ, но и от любых федеральных и региональных налогов и сборов в счет замены финансовой помощи местным бюджетам. Муниципалитеты заменяли дотации на дополнительные (дифференцированные) отчисления от налогов по своему усмотрению в течение 3 лет или 1 года. В 2006 г. такой возможностью воспользовались 49% муниципальных районов и городских округов. Заменено на дополнительные (дифференцированные) нормативы 22,2% общего объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, или 34,9% объема дотаций для этого числа муниципалитетов. В основном замена дотации производилась на- дополнительный норматив отчислений от НДФЛ: 82,3% от общего объема трансфертозамещающих доходов. По итогам исполнения местных бюджетов за 2006 г. в результате замены дотации на дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты муниципальных образований поступило дополнительно более 80 млн. руб., так как доходы, полученные муниципалитетами в результате замены дотации на норматив, изъятию не подлежали. В составе межбюджетных трансфертов в 2006 году впервые сформирован краевой фонд муниципального развития. Распределение средств между муниципальными образованиями Ставропольского края произведено на конкурсной основе в соответствии с требованиями Закона Ставропольского края «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае». Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений в 2006 году производилась за счет дотаций из краевого Фонда финансовой поддержки поселений и субсидий из Фонда софинансирования социальных расходов на формирование районных фондов финансовой поддержки поселений-1 и финансовое обеспечение решения вопросов местного значения городских округов. Объем Фонда финансовой поддержки поселений и краевого Фонда софинансирования социальных расходов увеличился по сравнению с 2006 годом более чем в 1,7 раза. Вместе с этим, отдельные муниципальные образования произвели замену дотации, причитающейся из Фонда финансовой поддержки поселений, дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц на сумму 4,7 млн. руб.

При построении межбюджетных отношений на 2007 год основной задачей являлось использование в механизмах распределеният межбюджетных трансфертов стимулов для увеличения муниципалитетами собственной налоговой базы, повышения качества управления местными финансами.

Объем фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в 2007 году составил 1556,5 млн. руб., с ростом к 2006 году на 15,4 %. Наряду с этим, по согласованию с представительными органами местного самоуправления, произведена замена дотации, причитающейся бюджетам муниципальных районов (городских округов), в сумме 794,9 млн. руб. дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов.

При формировании краевого бюджета на 2007 г. число муниципальных образований, заменивших дотацию из выравнивающих фондов на дополнительные (дифференцированнные) нормативы отчислений от налогов, увеличилось с 17 до 104, из них 23 - муниципальные районы и городские округа, 81—поселения.

## Расчет показателей, характеризующих степень эффективности бюджетной политики, проводимой местными властями

Анализ эффективности управления финансами местных бюджетов Ставропольского края показал, что муниципальная бюджетная политика требует совершенствования, поскольку повышение бюджетной самостоятельности муниципалитета - одна из основных целей государства. Кроме того, рост заинтересованности органов власти и населения в эффективной реализации бюджетной политики муниципального образования связан, прежде всего, с возрастающей ролью местных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации.

Несбалансированность местных бюджетов, финансовая зависимость от бюджетов субъектов Российской Федерации стали признаками управления финансами в большинстве муниципальных образований. Выходу из создавшейся ситуации может способствовать разработка бюджетной политики, которая является составной частью муниципальной социально-экономической политики и, наравне с последней, в качестве главной цели имеет повышение качества и уровня жизни населения муниципального образования.

Проявлением бюджетной политики является декларирование различных долгосрочных и среднесрочных целей, связанных с избранной стратегией экономического развития и зависящих от специфики муниципального образования, таких, как изменение налогового бремени, повышение финансовой устойчивости бюджета, изменение долговой нагрузки, новые приоритеты финансирования бюджетных услуг, поддержание уровня текущей ликвидности муниципального образования, обеспечение эффективного и целевого использования финансовых ресурсов, определение уровня сборов и тарифов на коммунальные услуги, наращивание собственного финансового потенциала, сбалансированность доходов и расходов, повышение эффективности использования бюджетных средств на основе расширения использования муниципального заказа и др.

Все эти факторы свидетельствуют о необходимости совершенствования бюджетной политики муниципальных образований (рисунок 3.1). При этом бюджетная политика призвана способствовать стабилизации деятельности сектора муниципального управления.

В наиболее общем виде основную цель бюджетной политики муниципального образования можно представить как управление формированием и использованием местных финансов, направленное на общее улучшение экономической и социальной ситуации, повышение качества жизни,проживающего на его территории населения.

При разработке бюджетной политики муниципального образования в условиях формирования бюджетной самостоятельности-территории следует исходить из следующих принципов: реалистичности подхода к выбору и обоснованию , целей развития местной доходной базы, эффективности, целенаправленности, системного подхода. Бюджетную политику правомерно детализировать, выделяя политику управления доходами, расходами, долговую политику.

Политика управления доходами муниципального образования должна быть ориентирована на полноту использования налоговой базы и реализацию налогового потенциала, а также рационализацию использования территориального имущества. Природа доходов1 местного бюджета различна, их источниками выступают все уровни бюджетной системы страны, поэтому для- эффективного управления ими необходим подход, позволяющий с учетом особенностей каждого типа доходов управлять их объемами (рисунок 3.2).

К управляемым отнесены доходы, которые формируются на уровне муниципального образования: На увеличение их объемов органы местного самоуправления могут оказывать непосредственное воздействие, создавая благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса, эффективно используя- муниципальную собственность и т.д. К доходам, находящимся в юрисдикции Федерации, относятся отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов. Улучшая условия собираемости данных налогов на территории, органы местного самоуправления повышают удельный вес собственных доходов соответствующего типа. В состав независимых доходов включены безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы страны. Данный тип доходов представляется возможным разбить на две части: текущие (социального характера) и инвестиционные. Вектор воздействий на их управление различен: управление текущей частью сводится к полному и своевременному их расходованию, что является приоритетной задачей органов местного самоуправления, а управление инвестиционной частью исходит из возможности их получения посредством участия в конкурсном отборе, организованном Федеральным фондом поддержки, муниципальных образовании и положительного- исхода конкурсной борьбы [52].

Вторая составляющая муниципальной бюджетной политики - политика управления расходами в рамках территории. Принятие обоснованных решений в сфере управления расходами, местных бюджетов должно основываться на полной, достоверной и сопоставимой информационной базе: Статьи расходов по бюджетной классификации характеризуют расходную- часть бюджетов: территорий достаточно подробно, однако большое количество показателей затрудняет выявление общих тенденций бюджетной-политики. В і целях их укрупнения применяется- агрегированная, структура расходов бюджета (таблица 3.1).

## Способы повышения доходного потенциала муниципального образования в рамках укрепления бюджетной самостоятельности

Анализ эффективности управления финансами местных бюджетов Ставропольского края показал, что муниципальная бюджетная политика требует совершенствования, поскольку повышение бюджетной самостоятельности муниципалитета - одна из основных целей государства. Кроме того, рост заинтересованности органов власти и населения в эффективной реализации бюджетной политики муниципального образования связан, прежде всего, с возрастающей ролью местных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации.

Несбалансированность местных бюджетов, финансовая зависимость от бюджетов субъектов Российской Федерации стали признаками управления финансами в большинстве муниципальных образований. Выходу из создавшейся ситуации может способствовать разработка бюджетной политики, которая является составной частью муниципальной социально-экономической политики и, наравне с последней, в качестве главной цели имеет повышение качества и уровня жизни населения муниципального образования.

Проявлением бюджетной политики является декларирование различных долгосрочных и среднесрочных целей, связанных с избранной стратегией экономического развития и зависящих от специфики муниципального образования, таких, как изменение налогового бремени, повышение финансовой устойчивости бюджета, изменение долговой нагрузки, новые приоритеты финансирования бюджетных услуг, поддержание уровня текущей ликвидности муниципального образования, обеспечение эффективного и целевого использования финансовых ресурсов, определение уровня сборов и тарифов на коммунальные услуги, наращивание собственного финансового потенциала, сбалансированность доходов и расходов, повышение эффективности использования бюджетных средств на основе расширения использования муниципального заказа и др.

Все эти факторы свидетельствуют о необходимости совершенствования бюджетной политики муниципальных образований (рисунок 3.1). При этом бюджетная политика призвана способствовать стабилизации деятельности сектора муниципального управления.

В наиболее общем виде основную цель бюджетной политики муниципального образования можно представить как управление формированием и использованием местных финансов, направленное на общее улучшение экономической и социальной ситуации, повышение качества жизни,проживающего на его территории населения.

При разработке бюджетной политики муниципального образования в условиях формирования бюджетной самостоятельности-территории следует исходить из следующих принципов: реалистичности подхода к выбору и обоснованию , целей развития местной доходной базы, эффективности, целенаправленности, системного подхода. Бюджетную политику правомерно детализировать, выделяя политику управления доходами, расходами, долговую политику.

Политика управления доходами муниципального образования должна быть ориентирована на полноту использования налоговой базы и реализацию налогового потенциала, а также рационализацию использования территориального имущества. Природа доходов1 местного бюджета различна, их источниками выступают все уровни бюджетной системы страны, поэтому для- эффективного управления ими необходим подход, позволяющий с учетом особенностей каждого типа доходов управлять их объемами (рисунок 3.2).

К управляемым отнесены доходы, которые формируются на уровне муниципального образования: На увеличение их объемов органы местного самоуправления могут оказывать непосредственное воздействие, создавая благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса, эффективно используя- муниципальную собственность и т.д. К доходам, находящимся в юрисдикции Федерации, относятся отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов. Улучшая условия собираемости данных налогов на территории, органы местного самоуправления повышают удельный вес собственных доходов соответствующего типа.

В состав независимых доходов включены безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы страны. Данный тип доходов представляется возможным разбить на две части: текущие (социального характера) и инвестиционные. Вектор воздействий на их управление различен: управление текущей частью сводится к полному и своевременному их расходованию, что является приоритетной задачей органов местного самоуправления, а управление инвестиционной частью исходит из возможности их получения посредством участия в конкурсном отборе, организованном Федеральным фондом поддержки, муниципальных образовании и положительного- исхода конкурсной борьбы [52].

Вторая составляющая муниципальной бюджетной политики - политика управления расходами в рамках территории. Принятие обоснованных решений в сфере управления расходами, местных бюджетов должно основываться на полной, достоверной и сопоставимой информационной базе: Статьи расходов по бюджетной классификации характеризуют расходную- часть бюджетов: территорий достаточно подробно, однако большое количество показателей затрудняет выявление общих тенденций бюджетной-политики. В і целях их укрупнения применяется- агрегированная, структура расходов бюджета (таблица 3.1).