Марченко Светлана Владимировна. Межбюджетные отношения в системе повышения уровня финансовой обеспеченности территорий : на материалах Ставропольского края : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Марченко Светлана Владимировна; [Место защиты: Сев.-Кавказ. гос. техн. ун-т].- Ставрополь, 2009.- 187 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/1465

**Содержание к диссертации**

Введение

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

1.1 Теоретические основы формирования доходной базы территориальных бюджетов 12

1.2 Методологические аспекты межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне

1.3 Организация финансового обеспечения местного самоуправления в зарубежных странах

2 СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБРАЩЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

2.1 Сравнительный анализ доходов и расходов местных бюджетов 57

2.2 Опыт межбюджетного регулирования доходов муниципальных образований

2.3 Современные проблемы бюджетного регулирования развития экономики монопрофильных муниципальных образований

3 МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ТЕРРИТОРИЙ

3.1 Концепция укрепления доходной базы местных бюджетов 111

3.2 Направления совершенствования технологии формирования, рассмотрения и утверждения местного бюджета

3.3 Регулирование финансов кризисных монопрофильных муниципальных образований

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 161

Список использованной литературы 165

Приложение 178

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Рыночная трансформация российской экономики обусловила особую значимость территориально-экономического подхода к развитию воспроизводственного комплекса. В этой связи субъекты Федерации, города и сельские поселения стали рассматриваться в качестве самостоятельных многоуровневых социально-экономических систем. Эффективность функционирования территорий во многом определяется имеющимися в их распоряжении финансовыми ресурсами.

Сложившиеся взаимоотношения между регионами и входящими в их состав муниципальными образованиями характеризуются многочисленными проблемами, особенно в части формирования финансово-экономической основы местного самоуправления. В настоящее время отсутствуют четкие разграничения доходных источников, расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Муниципальные образования испытывают существенные затруднения в перспективах осуществления и, тем более, расширения бюджетной самостоятельности, что подрывает реальную основу местного самоуправления.

Наличие вышеуказанных проблем связано не только с несовершенством действующего механизма функционирования межбюджетных отношений, но и с рядом объективных причин, таких как существенная дифференциация уровней экономического потенциала и состояния социальной сферы субъектов Федерации. В этой связи совершенствование бюджетного регулирования доходов территориальных образований является актуальным и приоритетным во всей совокупности проблем современной экономической науки.

**Степень разработанности проблемы.**Исследованию территориальных аспектов формирования и функционирования финансовой системы Российской Федерации и, в первую очередь, региональных и местных бюджетов

4 посвящено множество научных работ отечественных авторов, таких как: А. Г. Игудин, В. П. Иваницкий, В. Н. Лексин, М. С. Максимова, В. Г. Пансков, И. В. Подгорных, Г. Б. Поляк, Л. И. Пронина, В. М. Родионова, М. В. Романовский, В. К. Сенчагов, Н. Г. Сычев, И. В. Трунин, В. Б. Христенко, А. Н. Швецов, Н. А. Ширкевич и др.

В экономически развитых зарубежных странах проблему местных финансов разрабатывали такие ученые, как Э. Б. Аткинсон, Дж. Э. Стиглиц, Э. Дж. Долан, К. Д. Кэмпелл, Р. Дж. Кэмпелл, Ж. Ф. Коне, Ф. Вернер, И. Мюллер, X. Беккер, Л. И. Рутельман, В. Е. Оутс и др.

По достоинству оценивая вклад вышеназванных ученых в решение исследуемой проблемы и не отрицая правомерности полученных результатов, следует отметить, что отдельные аспекты процесса формирования доходов территориальных бюджетов требуют доработки. В частности, недостаточно освещены вопросы повышения уровня их налоговых доходов, направления совершенствования технологии формирования, рассмотрения и утверждения местного бюджета. Многочисленные исследования зарубежных ученых по муниципальным финансам соответствуют этапу развитых рыночных отношений, и поэтому предлагаемые ими модели не адекватны российской действительности.

Актуальность и недостаточная разработанность проблемы совершенствования механизма межбюджетного регулирования, нацеленного на повышение самодостаточности и развитие территорий, в частности, монопрофильных, определили выбор темы, цель и задачи диссертационной работы.

**Соответствие темы исследования требованиям паспорта специальностей ВАК.**Диссертация выполнена в рамках специальности 08.00.10 -Финансы, денежное обращение и кредит, п. 2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» Паспорта специальностей ВАК Министерства образования и науки РФ (экономические науки).

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертационной работы является обоснование перспективных направлений управления межбюджетными отношениями регионального уровня, базирующихся на сбалансированном применении механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и инструментов бюджетно-налоговой децентрализации, и разработка на этой основе практических рекомендаций по развитию налоговой базы территорий.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих взаимосвязанных задач:

систематизировать теоретические и методологические аспекты экономических категорий «собственные доходы», «регулирующие доходы», «межбюджетные отношения» и определить их место в территориальном бюджетном процессе;

структурировать существующие проблемы в области управления межбюджетными отношениями и выявить резервы усиления заинтересованности территорий в повышении уровня собственных доходов;

проанализировать многоуровневую структуру доходов и расходов консолидированного бюджета Ставропольского края и дать оценку уровню его экономического развития и бюджетной обеспеченности региона;

- выявить характер влияния факторов, определяющих порядок регулирования межбюджетных отношений, и уточнить принципы перераспределения бюджетных ресурсов;

обосновать трансформацию существующих налоговых полномочий территорий, обеспечивающих упорядоченное движение финансовых средств во всех составляющих консолидированного бюджета;

предложить комплекс направлений укрепления воспроизводственного потенциала региона за счет структурной трансформации его налоговой базы.

Предметом исследования выступают отношения между публично-правовыми образованиями региона, складывающиеся в процессе формирования доходов местных бюджетов.

**Объектом исследования**выступает существующая система межбюджетных отношений регионального и муниципального уровней.

**Теоретической и методологической основой**диссертационного исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, а также специалистов в области государственных и муниципальных финансов, законодательные акты и постановления Правительства РФ, методические разработки по организации бюджетного планирования на уровне территории.

В процессе обработки и анализа рассматриваемой базы эмпирических исходных данных был использован комплекс методов финансово-экономических исследований, объединенных системным подходом к изучению проблемы. На разных этапах работы применялись аналитический, монографический, графический, экономико-статистический, абстрактно-логический, сравнительный, экспертных оценок, экономико-математические методы.

**Информационно-эмпирическая**база исследования представлена материалами Федеральной службы государственной статистики РФ и ее территориального органа по Ставропольскому краю, Министерства финансов Ставропольского края, отчетными и плановыми данными органов местного самоуправления региона, материалами научно-практических конференций и периодической печати, результатами монографических исследований отечественных и зарубежных ученых, творческими разработками научных коллективов, а также личными наблюдениями соискателя.

**Рабочая гипотеза**диссертации базируется на совокупности теоретических положений и научной позиции автора, согласно которым в основу совершенствования экономических отношений на уровне территории должна быть положена модернизация механизма перераспределения доходов между

7 субфедеральными и муниципальными бюджетами посредством расширения

круга налоговых полномочий органов местного самоуправления.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту.**

1. Реализация принципов самостоятельности бюджетов, разграничения доходов и расходов, провозглашенных в Бюджетном кодексе РФ, требует усиления финансовой базы местного самоуправления, изменения структуры доходов местных бюджетов в сторону повышения долгосрочных и регулируемых поступлений. В настоящее время межбюджетные отношения ориентированы преимущественно на выравнивание доходов местных бюджетов в соответствии со сложившимися расходными полномочиями, а также на активизацию, в первую очередь, регулирующей функции в ущерб стимулирующей и не могут решить многие текущие проблемы. В результате имеет место существенная дифференциация территорий по уровню финансовой обеспеченности, отсутствуют реальные стимулы повышения собираемости налоговых платежей, неэффективно расходуются средства, получаемые в качестве трансфертов. Основная функция органов муниципального управления постепенно смещается от реализации собственных полномочий к исполнению делегированных.
2. Под межбюджетными понимаются отношения по поводу распределения между публично-правовыми образованиями расходных обязательств **и**соответствующих им доходных источников, реализуемые в бюджетном процессе. Сущность этих отношений раскрывается в системе принципов: разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов; самостоятельности; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Указанные принципы следует дополнить требованиями сбалансированности интересов, усиления заинтересованности органов власти в повышении уровня собственных доходов, стабильности, субсидиарности, адаптивности, объективности, учета специфики территорий. При выборе механизма межбюджетных отношений на субфедеральном уровне следует учитывать влияние таких факторов, как изменчивость внешних

8 условий, дифференциация налогово-бюджетного потенциала, особенности

территорий, объем передаваемых расходных полномочий, затратность проведения реформ.

1. По критерию регулируемости доходы следует подразделять на собственные и регулирующие. К первым относятся закрепленные на долговременной основе (более трех лет) налоги, территориальные и поступающие в виде процентных отчислений от налогов вышестоящих бюджетов, а также неналоговые доходы. Налоги, разделяемые между бюджетами по единым или дифференцированным нормативам на срок менее трех лет, а также безвозмездные безвозвратные перечисления с целью сбалансирования доходов и расходов следует отнести в разряд регулирующих.
2. Основными направлениями развития субфедеральных межбюджетных отношений являются: изменение структуры налоговых источников местных бюджетов; применение механизма замещения дотаций из фондов финансовой поддержки отчислениями по дифференцированным нормативам от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренными специальными налоговыми режимами; финансовая поддержка из регионального бюджета муниципальных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры; стимулирование совершенствования технологии управления муниципальными финансами. Структурные изменения налоговой базы могут осуществляться путем передачи на местный уровень части налога на доходы физических лиц, совершенствования условий взимания территориальных налогов или введения регионального налога с продаж, распределяемого между бюджетами субъекта Федерации и муниципальных образований, вместо налога на доходы физических лиц.
3. Налог с продаж обладает характеристиками, необходимыми для отнесения его поступлений на региональный и местный уровни бюджетной системы: он немобилен, устойчив, географически равномерно распределен, перспективен в условиях экономического подъема и роста потребительских расходов населения, мотивирует органы местного самоуправления к разви-

тию розничной торговли и сферы услуг, бизнес - к расширению инвестиционной и инновационной деятельности. Проведенные расчеты показали, что в пессимистическом сценарии поступления налога с продаж восполняют выпадающие доходы по НДС в масштабах Ставропольского края, а в оптимистическом — превышают поступления от налога на доходы физических лиц на 29,4%.

6. Ускоренное сокращение отставания экономического потенциала депрессивных территорий требует интенсивной государственной финансовой поддержки, регламентированной соответствующими стратегиями и целевыми программами, в формах субсидий, кредитов, гарантий на развитие социальной и производственной инфраструктуры и предпринимательства, переобучение персонала; дотаций с учетом особенностей состояния финансовой базы местных бюджетов; инвестиций в уставный капитал или в создание государственных унитарных предприятий.

**Научная новизна исследования**заключается в обосновании концептуальных аспектов совершенствования межбюджетных отношений в системе повышения уровня финансовой обеспеченности территорий.

Полученные результаты характеризуются следующим приращением научных знаний:

предложена авторская интерпретация категории «межбюджетные отношения», предусматривающая взаимодействие широкого круга участников бюджетного процесса и разделение финансовых потоков государства между публично-правовыми образованиями;

дополнены принципы организации межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, среди которых стабильность, субсидиарность, адаптивность, объективность, учет специфики территории должны быть положены в основу сбалансированного финансового обеспечения социально-экономического развития;

- аргументирована целесообразность совершенствования механизма  
функционирования межбюджетных отношений в направлении либерализа-

10 ции доходных полномочий за счет предоставления права региональным и местным органам управления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику интенсивного воспроизводства экономического потенциала;

предложено модернизировать практику замещения дотаций из фондов финансовой поддержки отчислениями по дифференцированным нормативам от федеральных и региональных налогов и сборов, что существенно повышает эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности городских округов, муниципальных районов, сельских поселений и стимулирует активность органов управления всех уровней в направлении расширения доходной базы территориального хозяйственного комплекса, поощрении предпринимательской инициативы;

разработан механизм замещения налогов на доходы физических лиц и добавленную стоимость налогом с продаж, имеющим свойства немобильности, устойчивости, географически равномерной распределенности, перспективности по отношению к процессам экономического подъема и роста потребительских расходов населения, которые могут быть эффективно реализованы при условии отнесения его на территориальные уровни бюджетной системы страны;

обосновано положение о необходимости интенсивной государственной поддержки развития финансовой базы муниципальных образований, кризисное состояние которых обусловлено формированием модели монопрофильного хозяйства, и определены ее формы, позволяющие восстановить и обеспечить развитие территориально-производственных комплексов.

**Практическая значимость**проведенного исследования состоит в выработке конкретных положений, создающих методическую и практическую основу для совершенствования механизма межбюджетных отношений, стимулирующего повышение уровня финансовой обеспеченности территориальных образований.

Непосредственное практическое значение имеют представленные в диссертации предложения, направленные на повышение эффективности управления межбюджетными отношениями: по совершенствованию условий взимания территориальных налогов, изменению порядка разделения налогов между бюджетами, введению налога с продаж вместо налога на добавленную стоимость с отнесением его на региональный уровень, по модификации инструментария инвестиционной поддержки кризисных муниципальных образований.

Основные положения диссертации могут быть использованы органами государственной власти при разработке и принятии поправок к действующему налоговому законодательству, а также на региональном уровне в процессе осуществления регулирующих воздействий на бюджетную обеспеченность территорий.

## Теоретические основы формирования доходной базы территориальных бюджетов

За все время существования местного самоуправления в России наиболее острыми были проблемы его финансового обеспечения. Ухудшение материально-технической базы муниципальных образований, все возрастающий объем необеспеченных федеральных мандатов, принимаемые на федеральном уровне решения о повышении заработной платы работникам бюджетных учреждений преимущественно за счет средств субъектов Федерации и муниципальных бюджетов — все это постоянно обостряло ситуацию в местном самоуправлении, вызывая нарекания как со стороны населения, так и со стороны органов государственной власти. В результате того, что федеральные законы либо вообще не разграничивали большую часть полномочий между государственным и муниципальным уровнями, либо прописывали их как совместные, местное самоуправление в силу его непосредственной близости к населению сконцентрировало на себе всю ответственность, которую федеральные и региональные уровни власти не хотели брать на себя из-за отсутствия финансов или по каким-либо другим причинам. В связи с этим особую актуальность имели вопросы разграничения полномочий между уровнями власти, формирования финансовой базы муниципального управления, повышения его эффективности, совершенствования технологии управления.

Для выполнения своих задач муниципальные образования должны обладать необходимыми материальными и финансовыми ресурсами, иметь право самостоятельного управления и распоряжения ими. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований [78].

В системе муниципальных финансов центральное место занимает местный бюджет, так как именно в нем сосредоточена основная часть денежных средств муниципального образования.

Общеизвестно, что в финансовой науке имеются различные взгляды на сущность бюджета и бюджетного процесса. Термином «бюджет» в экономической литературе одновременно обозначаются различные по своей природе объекты: «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» (ст. 6 БК РФ); «основной централизованный фонд денежных средств» [110, С. 32]; «основной финансовый план государства», «экономическая категория, выражающая определенные экономические отношения» [13, С.8]; «совокупность денежных отношений», «основной финансовый план», «важнейший финансовый регулятор» [114, С. 170].

Наиболее четко используемые в экономической литературе определения понятия «бюджет» обобщены и классифицированы в работах под редакцией О.Б.Врублевской и М.В.Романовского [12, С.33], где предложена схема, согласно которой понятию «отношения» соответствует термин «бюджет», понятию «документ» — «бюджетный план», понятию «денежный фонд» — «бюджетный фонд».

## Сравнительный анализ доходов и расходов местных бюджетов

Управление финансовыми ресурсами, осуществляемое в целях обеспечения их достаточности, а также косвенного регулирования экономических отношений, является ключевым в развитии муниципального образования. Финансовые средства имеют первостепенное значение, так как это единственный вид ресурсов, который может быть преобразован с минимальным временным разрывом в любой другой вид ресурсов.

В настоящее время бюджеты муниципальных районов и поселений не располагают необходимыми финансовыми возможностями для создания предпосылок стабильного социально-экономического развития территорий. В связи с этим обстоятельством возрастает актуальность исследований, направленных на поиск резервов улучшения их финансового состояния.

Задачами анализа финансового состояния территорий, по нашему мнению, является выявление финансовых возможностей и инструментов повышения качества услуг общественного сектора, противостояния угрозам нестабильности и ухудшения экономической безопасности и местной дезинтеграции, а также своевременного реагирования на изменения экономической ситуации.

В соответствии со ст. 10 Закона Ставропольского края «О финансовых основах местного самоуправления в Ставропольском крае» от 31 декабря 1996 № 47-кз, муниципальные администрации, не имеющие самостоятельного бюджета, финансировались из бюджетов государственных районных администраций. Таким образом, на районном уровне формировался еще один местный бюджет, что противоречило требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливавшего трехуровневую бюджетную систему. Такая ситуация в крае просуществовала до 2001 года, после чего районные администрации с их бюджетами были упразднены. Однако потребность в наличии районного звена осталась, и вопросы районного значения (такие как содержание районных больниц, крупных школ, обслуживающих несколько муниципалитетов, милиции, военкоматов и т.д.) требовали решения. Впоследствии были созданы районные администрации краевого подчинения, с наделением их функциями по обеспечению взаимодействия между органами государственной власти Ставропольского края и органами местного самоуправления в бюджетном процессе [66].

Территориальные районные государственные администрации не имели бюджета, и осуществляли свою деятельность за счет смет. Для того чтобы у администраций был стимул работать с налогоплательщиками и влиять на уровень собираемости налогов, был образован территориальный бюджет в составе краевого, который согласно законам о краевом бюджете не включал налоговых отчислений, но от них зависел. В результате вопросы, решавшиеся ранее на районном уровне, оказались вынесенными на краевой уровень, что, в свою очередь потребовало централизации соответствующего объема доходов.

Таким образом, в Ставропольском крае сформировалась двухуровневая бюджетная система и соответствующий ей «поселенческий» тип местного самоуправления. Вследствие этого край оказался одним из немногих регионов страны, наиболее подготовленным к реформированию на принципах местного самоуправления. На основании этого Правительством Российской Федерации было принято решение о переходе СК на новые принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления с 1 января 2005 г. в соответствии с федеральными законами № 131-ФЗ и № 120-ФЗ.

## Концепция укрепления доходной базы местных бюджетов

Финансовое обеспечение муниципальных образований является одним из наиболее сложных аспектов межбюджетных отношений на региональном уровне. Становление двухзвенной системы местных бюджетов обусловило необходимость определения соответствующей финансовой базы для выполнения ими своих расходных полномочий, формирование которой связано теперь с новым механизмом перераспределения доходов между субфедеральными и муниципальными бюджетами.

Наличие тех или иных налогов в местном бюджете, их качественные характеристики непосредственно определяют величину налогового потенциала муниципального образования, которая находится в обратной зависимости от размера финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Хотя налоговые потенциальные возможности муниципальных образований незначительны, но, тем не менее, именно налоговая составляющая муниципальных бюджетных доходов сегодня во многом определяет финансовую независимость местных бюджетов.

На основании анализа финансовых ресурсов муниципальных образований, приведенного в главе 2, сделан вывод, что основными проблемами становления местного самоуправления в настоящее время являются: недостаточность финансовой базы, в том числе собственной, узкий круг налоговых полномочий, временная неопределенность бюджетных поступлений, и вследствие этого - невысокое качество предоставляемых бюджетных услуг, сужение круга решаемых вопросов местного значения, отстранение муниципальных органов от активного воздействия на экономические отношения на вверенной территории. Эти проблемы многократно усложняются в монопрофильных муниципальных образованиях, в связи с их сильной зависимостью от финансового состояния ведущих предприятий и соответствующей отрасли.

Ориентируясь на перечисленные проблемы и цели межбюджетного регулирования, можно выделить следующие основные направления совершенствования финансовой базы муниципальных образований:

1) изменение структуры налоговых источников местных бюджетов и расширение налоговых полномочий органов местного самоуправления;

2) применение механизма замещения дотаций из фондов финансовой поддержки отчислениями по дифференцированным нормативам от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренными специальными налоговыми режимами;

3) финансовая поддержка из регионального бюджета муниципальных инвестиций в развитие общественной инфраструктуры, градообразующих и селообразующих предприятий, испытывающих финансовые трудности, в создание новых муниципальных предприятий;

4) совершенствование технологии управления муниципальными финансами (Рисунок 3.1).

Как уже описано в параграфе 2.2, имеются определенные успехи в совершенствовании технологии управления муниципальными финансами, которое осуществлялось путем разработки программ реформирования местных финансов, и выделения по итогам их реализации на конкурсной основе субсидий из регионального бюджета. Однако существует ряд проблем в этой области: не во всех муниципальных образованиях разработаны программы социально-экономического развития, не проводится среднесрочное бюджетное планирование, не составляются финансовые балансы.