Азарова, Алла Евгеньевна. Формирование бюджетной политики муниципального района в современных условиях России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Азарова Алла Евгеньевна; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2013.- 220 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-8/672

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы формирования бюджетной политики муниципального района**

1.1. Бюджетная политика муниципального района как финансово экономическая категория 11

1.2. Сущность и этапы формирования бюджетной политики муниципального района в условиях реформирования местныхфинансов 18

1.3. Экономические и институциональные основы бюджетной политики муниципального района 27

**Глава 2. Прикладные аспекты реализации бюджетной политики муниципального района**

2.1. Анализ состояния доходной и расходной частей местных бюджетов в современных условиях 34

2.2. Особенности межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации и особенности бюджетного процесса в муниципальных образованиях 64

2.3. Анализ и оценка эффективности исполнения бюджета муниципального района 94

**Глава 3. Направления совершенствования бюджетной политики муниципального района в современных условиях России**

3.1. Пути повышения эффективности бюджетной политики муниципального района 112

3.2. Совершенствование бюджетной политики муниципального района на основе социально-экономического развития территории 132

Заключение 154

Список используемой литературы 159

* [Сущность и этапы формирования бюджетной политики муниципального района в условиях реформирования местныхфинансов](http://www.dslib.net/finansy/formirovanie-bjudzhetnoj-politiki-municipalnogo-rajona-v-sovremennyh-uslovijah.html#5366471)
* [Экономические и институциональные основы бюджетной политики муниципального района](http://www.dslib.net/finansy/formirovanie-bjudzhetnoj-politiki-municipalnogo-rajona-v-sovremennyh-uslovijah.html#5366472)
* [Особенности межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации и особенности бюджетного процесса в муниципальных образованиях](http://www.dslib.net/finansy/formirovanie-bjudzhetnoj-politiki-municipalnogo-rajona-v-sovremennyh-uslovijah.html#5366473)
* [Совершенствование бюджетной политики муниципального района на основе социально-экономического развития территории](http://www.dslib.net/finansy/formirovanie-bjudzhetnoj-politiki-municipalnogo-rajona-v-sovremennyh-uslovijah.html#5366474)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что бюджетная политика является неотъемлемой частью экономического развития на всех уровнях государственного и муниципального управления. Реалии настоящего времени таковы, что эффективную бюджетную политику невозможно проводить при отсутствии стратегического и комплексного подходов к определению целей и приоритетов развития публично-правового образования, в том числе и на территориальном уровне.

Актуальность проблемы усиливается в условиях бюджетных и административной реформ, реализация которых требует изменение и законодательства, и бюджетной практики, влечет за собой модернизацию муниципальных финансов на основе программного бюджета. Эффекты от реализации реформ и проводимой бюджетной политики на муниципальном уровне в таком контексте предопределяется качеством бюджетных программ, разработанных на базе обоснованных концепций и программ социально-экономического развития территорий.

В то же время, ограниченность доходных источников, дефицитность местных бюджетов при возрастающей бюджетной (и в целом социальной) нагрузки обусловливают поиск внутренних резервов роста, оптимизацию бюджетных ресурсов. Эти действия необходимы и для реализации принципа самостоятельности бюджетов территорий, снижения их финансовой зависимости от вышестоящих бюджетов.

Тенденциям ухудшения финансового положения муниципальных образований и сужения пределов их бюджетной автономии в определенной мере противодействуют стимулирующие механизмы формирования доходной базы местных бюджетов, развитие налогового потенциала, повышение эффективности использования муниципального имущества, совершенствование системы бюджетного регулирования. Все это требует повышения эффективности проводимой на местном уровне бюджетной политики.

Муниципальные районы в региональной бюджетной системе России занимают особое место. Реализуя государственные делегированные полномочия, значительную часть вопросов местного значения, они в современных условиях характеризуются минимальным уровнем бюджетной самостоятельности. Так, только в 3,5% муниципальных районов (от их общего количества) доля межбюджетных трансфертов в структуре бюджетных доходов не превышает уровня 10%. При этом бюджетным законодательством разрешено передавать ряд полномочий по бюджетному процессу с уровня поселений на уровень муниципального района. Эти обстоятельства формируют определенную противоречивость, с одной стороны, повышая ответственность органов местного самоуправления муниципального района, а с другой, – фиксирует высокую зависимость от бюджетных решений вышестоящего уровня бюджетной системы России.

Противоречивость бюджетной политики на уровне муниципального района связана с наличием теоретических и практических проблем, присущих в целом местному самоуправлению в России. Это обусловливает необходимость проработки методологических и практических аспектов ее совершенствования, комплексного исследования механизмов повышения эффективности бюджетной политики на муниципальном уровне в современных условиях России, выявление путей ее совершенствования, обеспечивающих социально-экономическое развитие территории.

**Степень разработанности проблемы.** Различные аспекты формирования, реализации и совершенствования бюджетной политики представлены в работах Бабича А.М., Белоглазовой Г.Н., Быстрякова А.Я., Врублевской О.В., Голиковой Т.А., Грязновой А.Г., Дробозиной Л.А., Жихаревич Б.С., Ивановой С.А, Лаврова А.М., Леонтьева В.Е., Любимцева Ю.И., Поляка Г.Б., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М. и др.

Особое внимание проблемам формирования муниципальной бюджетной политики уделяется в исследованиях Климанова В.В., Игониной Л.Л., Карчевской С.А., Лариной С.Е., Максимовой Н.С., Митиной Н.Л., Прониной Л.И., Рагозиной Л.Г., Солянниковой С.П., Ходасевича С.Г., Юрковой С.Н. и др. В работах этих авторов рассматриваются методические и практические аспекты укрепления финансовой основы местного самоуправления, проблемы бюджетной децентрализации и организационные механизмы муниципальной реформы.

Между тем, в отечественной экономической науке по-прежнему недостаточно освещены многие ключевые проблемы совершенствования бюджетной политики на муниципальном уровне, в особенности в отношении муниципального района. В связи с этим требуется их дальнейшее системное изучение в целях решения проблем финансового и социально-экономического развития муниципалитетов.

Кроме того, изменяющееся законодательство, накапливаемый практический опыт также вызывают необходимость продолжения исследования проблем совершенствования бюджетной политики на муниципальном уровне. Актуальность отмеченных направлений бюджетной политики, их недостаточная изученность и обусловили выбор темы, цель, задачи, объект и предмет исследования в настоящей работе.

**Целью диссертационной работы** является теоретическое и методологическое обоснование направлений совершенствования бюджетной политики муниципального района и разработка практического инструментария их реализации.

Постановка данной цели обусловила необходимость решения следующих **задач**:

уточнить содержание муниципальной бюджетной политики и ее взаимосвязь с бюджетным потенциалом территории;

проанализировать особенности реализации бюджетной политики муниципального района в современных условиях;

выделить стратегические и тактические подходы к управлению бюджетными ресурсами для решения проблемы достаточной бюджетной обеспеченности, в целях территориального развития и предоставления качественных услуг населению в необходимом объеме;

обосновать направления совершенствования распределения доходных источников между бюджетами разного уровня бюджетной системы в целях создания финансовой базы для проведения эффективной бюджетной политики муниципального района;

предложить меры по стимулированию внедрения программного бюджета на муниципальном уровне.

**Объектом исследования** являются методы формирования, механизмы и направления реализации бюджетной политики муниципального района.

**Предметом исследования** является совокупность финансово-бюджетных и организационно-экономических отношений между органами местного самоуправления, органами государственной власти, хозяйствующими субъектами и населением в процессе формирования эффективной бюджетной политики.

**Область исследования** диссертационной работы соответствует требованиям Паспорта ВАК Министерства образования и науки РФ по научной специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит, а именно 2.17 «Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике», 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств».

**Теоретической и методологической основой исследования** являются труды отечественных и зарубежных ученых и практиков в области государственных и муниципальных финансов, формирования бюджетной политики и исследования проблем социально-экономического развития муниципальных районов. Методология исследования базируется на принципах диалектического и системного подхода, логического, структурно-функционального и ситуационного анализа, методах сравнения и экспертных оценок.

**Информационной базой исследования** являются нормативно-правовые акты федерального, регионального и местного уровней публичной власти, методологические и справочные материалы, профильные периодические издания, материалы Минфина России, Минэкономразвития России, Минрегионразвития России, финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований, статистические материалы Российских информационно-аналитических агентств, а также публикации в периодической печати и на Интернет-сайтах по теме исследования.

Основные **научные результаты**, полученные лично автором, и их научная **новизна** заключаются в следующем:

уточнено содержание бюджетной политики муниципального района как целенаправленной деятельности органов местного самоуправления и региональных органов государственной власти в рамках реализуемой бюджетной политики Российской Федерации по формированию механизмов, направлений и нормативно-правовой базы реализации бюджетного потенциала, направленных на решение проблем социально-экономического развития территории в интересах населения при условии рационального использования собственных и привлеченных финансовых средств;

раскрыта взаимосвязь бюджетной политики и бюджетного потенциала территории; установлено, что качество бюджетной политики зависит от бюджетного потенциала, от возможности в соответствии с действующим законодательством аккумулировать финансовые ресурсы в бюджет территории; при этом уровень бюджетного потенциала муниципального образования в значительной мере определяется масштабами его инвестиционной деятельности, эффективностью реализации социальной и регулирующей функций местного бюджета;

предложена концепция формирования и реализации бюджетной политики муниципального района, направленная на повышение уровня социально-экономического развития территории, создание системы результативного бюджетирования посредством определения конкретных результатов работы органов местной власти и учреждений бюджетного сектора, планирования бюджетных расходов в целях достижения наилучших результатов и др.;

разработана система мер по установлению достаточной (в современных условиях) бюджетной обеспеченности муниципального района, в том числе путем изменения единых, дополнительных и дифференцированных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, направленных на укрепление налогового потенциала как части бюджетного потенциала;

обоснованы методы оценки расходных обязательств муниципальных образований, включая муниципальный район, в целях внедрения программно-целевого бюджета на муниципальном уровне, определения перечня муниципальных услуг и формирования муниципального задания для бюджетных учреждений;

аргументирован вывод о том, что эффективность бюджетной политики на уровне муниципального района зависит от стратегического планирования, учитывающего особенности стартовых условий и точек роста развития территории.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в том, что сформулированные в ней выводы и положения могут быть использованы в теоретических и прикладных исследованиях по формированию эффективно функционирующих механизмов реализации бюджетной политики на муниципальном уровне. Ряд позиций диссертации (по совершенствованию системы разграничения полномочий, распределения доходных источников на региональном уровне, форм и методов предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям) позволяет обосновать перспективные направления развития муниципальных финансов и эффективные механизмы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в бюджетно-налоговой сфере.

Методологическая значимость исследования состоит в том, что подходы, принципы и методики, изложенные в работе, ориентированы на реализацию конкретных мер по повышению эффективности бюджетной политики с учетом специфики местного самоуправления, необходимости повышения качества управления бюджетными ресурсами в целях социально-экономического развития территорий.

Практическая значимость диссертации выражается в том, что положения, обоснованные в работе, могут быть использованы региональными и муниципальными администрациями в процессе подготовки нормативно-правовых документов и методического сопровождения при реализации бюджетной политики и повышения ее эффективности, в том числе для внедрения программного бюджета и стандартов предоставления бюджетных услуг.

Материалы работы могут найти практическое применение в учебном процессе вузов при изучении дисциплин «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», программах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, научно-исследовательских работах по развитию общественных финансов.

**Апробация результатов исследования.** Результаты исследования докладывались и получили одобрение на научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах в период 2006-2013 гг., в том числе: на четвертом национальном инвестиционном форуме «Муниципальная Россия» (Москва, 2011), межрегиональной научно-практической конференции «Стратегическое управление социально-экономическим развитием территории» (Брянский филиал Российской академии государственной службы и народного хозяйства при Президенте Российской Федерации, 2011-2012), круглом столе «Практика внедрения среднесрочных бюджетов на муниципальном уровне» (Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2008), на заседаниях секции муниципальных финансистов «Сообщества финансистов России» (2009-2013).

Выводы и практические рекомендации автора по повышению эффективности бюджетной политики на муниципальном уровне, в том числе по совершенствованию условий формирования доходной и расходной частей бюджета муниципального района используются органами государственной власти и органами местного самоуправления в Брянской области.

Основные результаты исследования, положения, выводы и рекомендации изложены в 11 публикациях автора, включая 3 статьи в ведущих рецензируемых журналах ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, общим объемом 4,3 п.л.

**Структура диссертации** определяется общей концепцией, целью, задачами исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

**Введение**

## Сущность и этапы формирования бюджетной политики муниципального района в условиях реформирования местныхфинансов

Муниципальная бюджетная политика, являясь источником роста экономического потенциала территорий, формирует предпосылки повышения уровня благосостояния населения, расширенного воспроизводства экономики. Увеличение финансового потенциала муниципальных образований является необходимым условием успешного развития территорий. Повышение качества бюджетной политики муниципального района должно быть направлено на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных потребностей населения и социально-экономических особенностей территориального развития.

В условиях значительной дифференциации в уровне социально-экономического развития муниципальных образований, реализуемая в современных условиях бюджетная политика в муниципалитетах, не раскрывает в полном объеме потенциальные возможности каждой территории.

В связи с этим, необходимо комплексное совершенствование финансовых институтов и инструментов, которые являются структурными элементами единого механизма формирования бюджетной политики муниципального района, функционирующего в рамках общей системы целей. К этим элементам относятся: доходы, расходы, дефицит (профицит) бюджета, межбюджетные отношения, земельные и имущественные отношения, долговая и заемная политика. Развитие данного механизма ведет к повышению эффективности использования бюджетного потенциала муниципального района, в том числе путем формирования рациональной сети муниципальных бюджетных, автономных и казенных учреждений, оптимизации перечня и улучшения качества оказываемых ими услуг, а также эффективной децентрализации полномочий этого публично-правового образования.

Совершенствование межбюджетных отношений и механизмов взаимодействия между региональными и муниципальными уровнями власти, а также бюджетного процесса, как системы использования финансовых институтов и инструментов для реализации муниципальной бюджетной политики, многогранно и подлежит преобразованиям.

Особенности бюджетной политики на муниципальном уровне, с учетом развития рыночных преобразований в России, проявляются в реформировании муниципальных финансов. В целом процесс реформирования прошел несколько этапов.

Первый этап (1990-1994) - юридическое закрепление основ самостоятельности местного самоуправления и местных бюджетов в Российской Федерации. Конституцией РФ зафиксировано существование местного самоуправления, не входящего в систему органов государственной власти. Статьей 132 Конституции Российской Федерации закреплена самостоятельность органов местного самоуправления в управлении собственностью, в формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов и сборов. Важной конституционной нормой является обязательная передача необходимых финансовых ресурсов при наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления1. В этот же период (1994) вводится система распределения федеральных налогов вместо дифференцированных ставок. Данные преобразования дали толчок к изменению системы формирования доходов субъектов Российской Федерации, но не коснулись финансовой базы муниципалитетов.

В рамках второго этапа реформ (1995-1998) были приняты важные для органов местного самоуправления законодательные акты. Прежде всего, это Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который определил основы экономической и финансовой составляющих муниципалитетов, ввел понятие компенсации дополнительных расходов, однако законодательные нормы не предусматривали механизмов такой компенсации. Основы формирования финансовой базы местного самоуправления, а также формы и принципы бюджетного процесса регламентировал Федеральный закон от 25.09.1997 №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Вместе с тем, положения, регулирующие вопросы передачи расходных полномочий местным органам власти, носили декларативный характер.

Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 57 самоуправления в Российской Федерации» Одновременно с федерального уровня на муниципальный передавались «нефинансируемые мандаты»1, что привело к значительному дисбалансу между доходами и расходами местных бюджетов.

В данный период была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, принятая в рамках Совета Европы в 1985г. и подписанная Российской Федерацией в 1996г. Этим решением Россия подтвердила обязанность принятия норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость местных властей, право органов местного самоуправления на получение и свободное распоряжение собственными финансовыми средствами, достаточными для реализации своих функций и соразмерными возложенным на них полномочиям. В 2009 году был принят дополнительный протокол к Хартии, который вступил в силу в июне 2012 года. Он предусматривает право голоса на местных выборах в каждой стране-участнице протокола для граждан всех остальных стран-участниц протокола.

Третий этап реформ (1999-2002) связан с началом действия Бюджетного и Налоговых кодексов (части I и II). Эти документы имели большое значение для экономики в целом, но концепция создания относительно независимой финансовой системы на местном уровне в них не закладывалась. Стали очевидны противоречия бюджетного законодательства и законодательства о местном самоуправлении. Для этого периода реформ муниципальных финансов характерна тенденция к централизации налоговых доходов на федеральном уровне и децентрализации расходных полномочий. Собственные доходы муниципалитетов сокращались, росла зависимость местных бюджетов от региональных трансфертов.

## Экономические и институциональные основы бюджетной политики муниципального района

Субъекты Российской Федерации, помимо отчислений от налога на доходы физических лиц, на постоянной основе установили единые нормативы отчислений по следующим видам федеральных и региональных налогов и сборов: налог на имущество организаций - 11 регионов; налог на прибыль организаций -7 регионов; единый сельскохозяйственный налог - 38 регионов; транспортный налог - 10 регионов; налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых - 13 регионов; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - 26 регионов; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения по патенту, - 23 региона; акцизы - 9 регионов. Поступления налогов, которые были переданы на муниципальный уровень в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, оцениваются в 59,7 млрд. рублей, или 6,4% от общего объема налоговых доходов.

Закрепление единых нормативов отчислений является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы. Так, переданные субъектами Российской Федерации нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц обеспечили дополнительное поступление в местные бюджеты 14,1 млрд. рублей, от налога на прибыль организаций - 10,1 млрд. рублей, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - 21,9 млрд. рублей, налога на имущество организаций - 3,7 млрд. рублей, транспортного налога - 7,9 млрд. рублей, налога на добычу полезных ископаемых - 1,2 млрд. рублей, акцизов - 0,1 млрд. рублей.

В соответствии со статьями 9 и 63 Бюджетного кодекса Российской Федерации к бюджетным полномочиям муниципальных районов отнесено установление, в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов. По данным субъектов Российской Федерации, отдельные муниципальные районы закрепили за бюджетами поселений нормативы отчислений по налогу на имущество организаций (в 2 субъектах Российской Федерации), транспортному налогу (в 2 субъектах Российской Федерации), налогу на доходы физических лиц (в 8 субъектах Российской Федерации), единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (в 4 субъектах Российской Федерации), единому сельскохозяйственному налогу (в 5 субъектах Российской Федерации), налогу на добычу полезных ископаемых (общераспространенных и прочих) - в 1 субъекте Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным, необходимо стимулировать муниципальный район к наращиванию собственного налогового потенциала, для чего в Бюджетном кодексе следует предусмотреть увеличение единых (постоянных) нормативов отчислений от федеральных налогов, включая налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами. Это важно, в том числе, и потому, что система ограничений Бюджетного кодекса, связанная с размером финансовой помощи муниципальным районам, распространяется на налоговые доходы по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений.

Для того чтобы выяснить, как складывается ситуация с формированием доходов бюджетов разного типа муниципалитетов с передачей государственных полномочий муниципальным образованиям и финансовых ресурсов для их реализации, Дирекция Конгресса муниципальных образований Российской Федерации провела анкетирование муниципалитетов России. В опросе приняли участие муниципальные образования из шестидесяти субъектов Федерации. Свои ответы предоставили 108 городских округов, 47 муниципальных районов, несколько городских и сельских поселений.

Анализ полученных данных свидетельствует, что в структуре бюджетов муниципалитетов все основные средства от 85% по городским округам, до 98% по сельским поселениям, как и прежде, используются муниципалитетами на финансирование четырех основных полномочий - по образованию, управлению, культуре и жилищно-коммунальному хозяйству. Доля этих отраслей в структуре расходов муниципалитетов различных типов отличается несущественно, следовательно, напрашивается вывод, что разграничения полномочий по разным типам муниципальных образований до сих пор не произошло.

С финансовыми источниками ситуация иная. Новые положения Бюджетного Кодекса Российской Федерации стали основанием для формирования субъектами Федерации бюджетов большинства муниципальных образований.

Так, в среднем по муниципальным образованиям 93 % налоговых доходов составляют налоги, закрепленные за ними Бюджетным Кодексом Российской Федерации. И только 7 % налоговых доходов муниципалитетов субъекты Федерации сформировали за счет отчислений от налогов, закрепленных за регионами (налог на прибыль, налог на имущество организаций, акцизы).

К примеру, в бюджете Брянского муниципального района 56 % налоговых доходов составляет налог на доходы физических лиц, 27,0 % - единый налог на совокупный доход, 7,0 - единый налог на вмененный доход. (Таб. 10).

## Особенности межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации и особенности бюджетного процесса в муниципальных образованиях

В целях повышения эффективности и результативности бюджетных расходов необходимо провести следующую работу: - по реализации муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов; - по инвентаризации, анализу финансового обеспечения и оптимизации расходов местных бюджетов при одновременном формировании на уровне региона механизма организационного и финансового содействия данному процессу; -по обеспечению реструктуризации бюджетной сети при одновременном повышении качества муниципальных услуг, совершенствование критериев качества предоставления услуг, методик расчета финансового обеспечения муниципальных заданий.

Повышение качества бюджетного процесса, соблюдение требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и улучшение финансового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований остается приоритетной задачей государства, в том числе и в рамках реализации положений Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 08.08.2009 N 1123-р.

В этой связи важным элементом межбюджетных отношений продолжает оставаться мониторинг оценки качества организации осуществления бюджетного процесса, соблюдения требований бюджетного законодательства муниципальных образований. С целью внедрения передовых технологий в практику управления бюджетным процессом должна быть скорректирована система показателей оценки, в том числе на предмет перехода к программно-целевым методам организации бюджетного процесса муниципальных образований, а также оценки качественного предоставления муниципальных услуг. По итогам такой оценки будет возможно выделение финансовой помощи: дотации бюджетам муниципальных районов и городских округов на стимулирование по результатам мониторинга оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса и субсидий бюджетам муниципальных образований на поддержку реализации муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

Помимо вышеперечисленных предложений, по мнению автора, необходимо также обеспечить повышение финансовой дисциплины органов местного самоуправления, улучшение финансовых показателей местных бюджетов, контроль за соблюдением основных условий предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета, а также обеспечение выполнения условий соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований.

Целесообразно определить общий порядок анализа межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации. Цель данного анализа, думаю, можно определить как получение и предоставление в доступной форме информации о состоянии финансовых взаимосвязей между бюджетами отдельных уровней, выявление оптимальных критериев и механизмов внутрирегионального бюджетного выравнивания.

Как известно, отношения в области бюджетной деятельности (в частности, межбюджетные отношения) в силу своей значимости влияют на финансовые отношения в целом. Именно поэтому залогом поддержания устойчивой финансовой системы является построение прозрачных и долговременных отношений между бюджетами различных уровней1.

В сфере межбюджетных отношений в России до сих пор остаются нерешенными некоторые актуальные проблемы. Одна из них - правовой статус участников межбюджетных отношений, связанный с недостаточной регламентацией отношений центра и субъектов Федерации при неопределенности статуса последних. Необходимо в законодательном порядке определить статус третьего уровня бюджетной системы, т.е. контрагента органов власти субъекта Федерации по межбюджетным отношениям внутри страны. На практике создаются муниципалитеты с урезанными бюджетными правами, в частности -установление местных налогов, получение отчислений от регулирующих налогов и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Повышение эффективности системы предоставления межбюджетных трансфертов является одним из важнейших направлений совершенствования межбюджетных отношений. Трансферты выполняют три функции. С их помощью одним территориальным образованием обеспечивается компенсация расходов, от которых получают преимущества другие территориальные образования. Трансферты обеспечивают выравнивание уровня общественных благ (бюджетных услуг), предоставляемых территориальными властями своим жителям, а также являются следствием сбора основных налогов на федеральном уровне, осуществляемом в целях оптимизации общенациональной налоговой системы.

## Совершенствование бюджетной политики муниципального района на основе социально-экономического развития территории

Введение налога на недвижимость в значительной степени расширит налоговые полномочия органов местного самоуправления и повлияет на увеличение доходной составляющей местных бюджетов. По нашему мнению, администрирование данного налога необходимо осуществлять на муниципальном уровне и поступления от него должны идти в бюджеты муниципальных районов.

Помимо этого, необходимо расширить налоговые полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе при применении упрощенной и патентной систем налогообложения.

Стимулирующее воздействие на развитие производственного и инновационного потенциала муниципального района оказывают, в первую очередь, налоги на доходы, в частности, налог на прибыль организаций.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

Следует отметить, что нельзя только с помощью единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, специальных налоговых режимов, установленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации, пытаться решить проблему бюджетной обеспеченности большинства муниципальных образований. Важное значение имеют и дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ, которые могут заменять дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципального образования.

Данный вывод основан на том, что в условиях значительных различий в экономическом развитии муниципальных образований роль единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов существенна только для муниципалитетов с наиболее развитой налоговой базой, в первую очередь, для крупных городов. Например, в бюджетах городских округов аккумулируется 63,9% (460,3 млрд. руб.) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов - 29,6% (213,4 млрд. руб.) и лишь 6,5% (46,7 млрд. руб.) - в бюджетах поселений.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод о том, что действующая система формирования доходной базы местных бюджетов в Российской Федерации далека от совершенства: продолжают наблюдаться тенденции к централизации доходных и расходных полномочий, снижению автономии региональных и местных бюджетов. Тревогу вызывают предложенные изменения в Бюджетный кодекс РФ, связанные с сокращением отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц в пользу региональных бюджетов. Несмотря на ряд уже реализованных Правительством Российской Федерации мер в области реформирования налогообложения, еще длительное время основным приоритетом эффективной муниципальной налоговой политики останется повышение налоговой автономии муниципальных образований, в том числе муниципального района.

Налоговая политика муниципального района далека от совершенства. Очевидна сложность и противоречивость процесса повышения ее эффективности.

В сложившихся условиях обеспечение реальной самостоятельности органов местного самоуправления является основным фактором, использование которого может привести к достижению желаемых результатов. Не менее важное значение имеет налоговая автономия органов местного самоуправления (право установления элементов налогообложения в отношении местных налогов), что позволит повысить долю собственных доходов в доходах местных бюджетов, которая может рассматриваться как индикатор степени налоговой автономии органов местного самоуправления.

Кардинально проблемы повышения эффективности бюджетной политики муниципального района можно решить лишь на основе укрепления зависимости доходов местных бюджетов от доходов реального сектора экономики. Организации вносят платежи по НДФЛ, от налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, транспортного налога, субъекты малого бизнеса - по специальным налоговым режимам, которые полностью или частично поступают в местный бюджет и таким образом, посредством укрепления налогового потенциала муниципального района, расширяются возможности местной экономики для создания благоприятных условий по привлечению инвестиций на территорию. Что, в конечном итоге, положительно сказывается на социально-экономическом развитии муниципального образования.

С целью практической реализации вышеперечисленных задач, направленных на усиление финансовой обеспеченности муниципальных районов, а таюке с целью совершенствования бюджетной политики на местах, автором предлагается План мероприятий по повышению роли имущественных налогов в формировании местных бюджетов, на примере бюджета Брянского муниципального района на 2013-2015 годы, данная работа формируется по следующим направлениям: