Рыжков, Денис Викторович. Механизм развития системы бюджетного федерализма в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Рыжков Денис Викторович; [Место защиты: Рос. гос. торгово-эконом. ун-т].- Москва, 2011.- 148 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1656

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические аспекты бюджетного федерализма 11**

1.1. Сущность понятия «бюджетный федерализм» 11

1.2. Развитие бюджетного федерализма за рубежом 21

1.3. Бюджетный федерализм в Российской Федерации 37

**Глава 2. Оценка уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации 53**

2.1.Распределение налогово-бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации 53

2.2. Социально-экономическая дифференциация субъектов Российской Федерации 68

2.3 Дотационные и целевые финансовые потоки в системе межбюджетного регулирования 82

**Глава 3. Методические положения совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации 95**

3.1. Основные направления развития системы бюджетного федерализма в Российской Федерации 95

3.2. Пути повышения эффективности функционирования системы местного самоуправления в Российской Федерации 109

Заключение 125

Библиографический список 132

Приложения ...141

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Проблема налогово-бюджетных диспропорций в Российской Федерации, существующая на протяжении многих лет, оказывает негативное влияние на эффективность функционирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Вертикальный дисбаланс в бюджетной системе России, существенно усиленный влиянием финансово-экономического кризиса, обуславливает необходимость поиска путей восстановления ее сбалансированности. В сложившихся условиях особую актуальность приобретает разработка комплекса мероприятий по совершенствованию бюджетного устройства государства, а именно оптимизации движения финансовых потоков и рациональному разграничению налогово-бюджетных полномочий в целях снижения масштабов налогово-бюджетных диспропорций в бюджетной системе Российской Федерации.

Чрезмерная централизация бюджетного устройства государства лишает региональные органы власти мотивации к эффективному управлению своими бюджетами и позволяет перекладывать ответственность за потенциально возможную неплатежеспособность. Существующий порядок распределения финансовых ресурсов ставит в крайне невыгодное положение те субъекты федерации, которые развивают собственную налоговую базу и сокращают нерациональные бюджетные расходы, и во многом дает преимущество тем регионам, которые полагаются исключительно на финансовую помощь из федерального бюджета.

Осуществляемые и предлагаемые на перспективу центральными органами власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетно-налоговой сфере не до конца последовательны, носят половинчатый характер, основаны на внесении частных усовершенствований, не затрагивая базового основополагающего принципа -централизацию финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов. Дальнейшее сохранение нынешнего положения чревато снижением эффективности использования ресурсов национальной бюджетной системы, ухудшением условий для проведения социально-экономических реформ, еще большим нарастанием напряженности в отношениях между центром и регионами. Совершенствование бюджетно-налогового устройства, таким образом, есть насущная практическая необходимость, осуществление преобразований должно основываться на качественно новом подходе к государственной финансовой политике.

Эти и другие обстоятельства обусловили актуальность и научно-практическую значимость диссертационного исследования, посвященного проблемам повышения эффективности функционирования бюджетной системы Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы. Вопросы функционирования механизма бюджетного федерализма являются предметом исследования многих экономистов. Анализ научной литературы в области государственных и муниципальных финансов указывает на значительный интерес к данной теме в научных кругах.

Исследованию вопросов реформирования отечественной бюджетной системы, существовавшей значительное время в условиях унитарного по своей сути государства, посвящены труды многих финансистов-практиков: М.П. Афанасьева, A.M. Година, В.П. Горегляда, Э.А. Исаева, И.В. Кривогова, А.С. Нешитого, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, Ю.В. Рожкова, О.И. Тишутина.

Существенный вклад в разработку концепций государственных и муниципальных финансов, в которых содержался анализ развития межбюджетных отношений, внесли исследования Л.Н. Борисоглебская, И. А. Василенко, Л.С. Гринкевич, Д.В. Дементьев, В.Г. Игнатов, С.А. Кирсанов, И.М. Мысляева, В.А. Щербаков.

Проблемы совершенствования налогообложения и развития налогового потенциала регионов рассматривались в работах Т.П. Беляевой,

О.В. Врублевской, А.П. Зрелова, В.В. Климанова, Ю.А. Корчагина, В.Г. Панскова, В. А. Парыгиной, А. А. Тедеева, Н.Н. Тютюрюкова.

Теоретическую и практическую ценность представляют также работы зарубежных исследователей в области бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, а именно: Р. Берда, С. Брю, А. Вагнера, Е.М. Гремлича, Д. Кинга, Дж. Литвака, Р. Масгрейва, Ф. Ньеру, В. Оатса, В. Танзи, С. Тибу, А. Токвиля, А. Шаха.

Анализ основных положений исследований российских и зарубежных экономистов позволил систематизировать существующие позиции различных авторов по кругу изучаемых вопросов, сформулировать собственные выводы, а также теоретические и практические предложения. Таким образом, актуальность, недостаточная разработанность и практическая значимость этих вопросов предопределила цель, задачи и структуру работы.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования состоит в определении основных направлений развития бюджетного федерализма в Российской Федерации. В соответствии с целью исследования в диссертации были поставлены следующие основные задачи: - обобщить существующие концепции бюджетного федерализма для исследования проблематики, связанной с закономерностями развития межбюджетных отношений в Российской Федерации; определить проблемы функционирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на основе количественного и качественного анализа сложившегося распределения налогово-бюджетных полномочий между различными уровнями бюджетной системы с целью получения адекватной оценки исполнения государством его основных функций на местах; предложить основные направления развития системы бюджетного федерализма в России, которые позволили бы оптимизировать межбюджетные потоки с учетом финансового потенциала региональных центров, а также использования механизмов стабилизации финансов субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования являются социально-экономические отношения, возникающие в процессе функционирования бюджетной системы Российской Федерации.

В качестве объекта исследования выступает бюджетная система Российской Федерации, с установленным в ней порядком распределения налогово-бюджетных полномочий между различными уровнями государственной власти.

Область исследования соответствует п. 2.7. «Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования», п. 2.16. «Модели бюджетного федерализма в России: проблемы и перспективы развития» специальности 08.00.10 - «Финансы, денежное обращение и кредит» паспорта номенклатуры специальностей научных работников ВАК Минобрнауки России.

Теоретическую и методическую основу исследования составили основные концепции, изложенные в трудах известных отечественных и зарубежных учёных-экономистов по вопросам бюджетного федерализма. При проведении исследования использовались следующие методы: общенаучные приёмы анализа и синтеза, сравнительно-исторический метод и экстраполяция.

Информационную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Бюджетный и Налоговый кодексы, законодательные и нормативно-правовые акты в сфере межбюджетных отношений, данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов, Министерства экономического развития, а также Министерства регионального развития Российской Федерации. Проанализированы публикации специальной и периодической отечественной и зарубежной печати, электронных СМИ, материалы российских научно-практических конференций по рассматриваемой проблеме.

Научная новизна исследования заключается в разработке методических и практических рекомендаций по совершенствованию бюджетного устройства

Российской Федерации, повышению эффективности функционирования межбюджетных отношений в государстве, устранению налогово-бюджетных диспропорций на субфедеральном уровне. Получены следующие конкретные результаты, обладающие научной новизной: — на основе анализа изложенных в современной научной литературе теоретических подходов к определению понятия «бюджетный федерализм» предложена авторская трактовка данного термина, согласно которой под бюджетным федерализмом следует понимать концепцию разграничения бюджетно-налоговых полномочий в условиях многоуровневой бюджетной системы государства, основанную на принципах равноправного партнерства и автономного функционирования административно-территориальных образований; — доказана целесообразность расширения налогово-бюджетной автономии на субфедеральном уровне, как основного условия повышения эффективности функционирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, а именно - формирования устойчивых стимулов у региональных и местных органов власти к наращиванию экономического потенциала административно-территориальных образований и проведению более рациональной бюджетной политики. Расширение налогово-бюджетной автономии субъектов федерации подразумевает под собой установление приоритетной роли в процессе формирования территориальных бюджетов собственных доходных источников, над регулирующими налогами и межбюджетными трансфертами, что позволит образовать прямую взаимосвязь между финансовым состояниям региональных и местных бюджетов и результатами проводимой ими налогово-бюджетной политики; — разработан и предложен механизм развития системы бюджетного федерализма в Российской Федерации, представляющий собой совокупность последовательно реализуемых правовых, организационных и экономических мер, направленных на улучшение качественных характеристик действующей модели бюджетного устройства государства. Разработанный механизм включает в себя поэтапное формирование модели бюджетного федерализма «смешанного2 типа, сочетающей в себе элементы концепций кооперативного и конкурентного бюджетного федерализма.

Теоретическое и практическое значение результатов исследования заключается в обобщении накопленного практического опыта и развитии теоретических основ в области бюджетного федерализма и возможности использования полученных результатов в научно-практической поддержке деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления Российской Федерации. Аналитические материалы и теоретические выводы могут найти применение при разработке учебных программ, лекционных курсов и методических материалов по бюджетному федерализму и межбюджетным отношениям.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования докладывались и получили одобрение на VII Международной научно-практической конференции «Экономика, государство и общество в XXI веке» (г. Москва, РГТЭУ, 2009 г.), VIII Международной межвузовской научно-практической конференции «Современная Россия: проблемы и перспективы» (г. Москва, МИПП, 2009 г.), XI Международной Межвузовской научно-практической конференции «Антикризисное управление, экономическая безопасность и борьба с коррупцией» (г. Москва, ВГНА, 2009 г.), VIII Международном научно-практическом семинаре «Проблемы трансформации современной российской экономики: теория и практика организации и обеспечения управления» (г. Москва, МЭСИ, 2010 г.).

Полученные результаты диссертационного исследования были внедрены в учебный процесс ГОУ ВПО «Московский государственный университет прикладной биотехнологии», ГОУ ВПО «Московский энергетический институт», ГОУ ВПО «Международный академический институт», что подтверждается справками о внедрении результатов диссертационного исследования.

Публикации, отражающие результаты диссертационного исследования. Основные положения диссертационной работы изложены в 10 опубликованных работах общим объемом 5,8 печ.л., включая 4 статьи объемом 2,6 печ.л. в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов научных исследований.

Объём и структура исследования. Диссертационная работа изложена на 131 страницах печатного текста и состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений. Работа содержит 14 таблиц, 3 рисунка и 8 приложений.

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, дана характеристика степени её разработанности, сформулированы цель и задачи исследования, обозначены объект и предмет исследования, охарактеризованы элементы научной новизны полученных результатов, их практическая значимость и апробация.

В первой главе - «Теоретические аспекты бюджетного федерализма» исследованы теоретико-методологические основы функционирования бюджетной системы в государстве федеративного типа, рассматривается само понятие бюджетного федерализма, развитие основных теорий и концепций, накопленный отечественный и зарубежный опыт построения бюджетного федерализма.

Во второй главе — «Оценка уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» рассматривается социально- экономическое положение субъектов федерации, приводится анализ распределения налогово-бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы, выделяются причины несбалансированности региональных и местных бюджетов, а также рассматривается действующий механизм финансовой поддержки субъектов федерации.

В третьей главе «Методические положения совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации» изложены пути повышения эффективности функционирования межбюджетных отношений в России, выдвинуто предложение о внедрении новых элементов в бюджетную систему государства.

В заключении диссертационной работы систематизированы основные выводы о результатах исследования и определены возможные направления дальнейшего развития предложенных подходов.

## Развитие бюджетного федерализма за рубежом

Эффективное функционирование входящих в систему евро-атлантической цивилизации государств, а в эпоху глобализации — также и их многостороннего общения — во многом обусловлено наличием общей для многих из них политической самоорганизации общества — федерализма. Федерализм сохранился в большинстве развитых европейских стран, несмотря на то, что в годы второй мировой войны их территории подвергались неоднократным изменениям. В послевоенные годы преимущества федерализма по сравнению с унитаризмом были оценены целым рядом ранее унитарных и в то же время многонациональных и многоконфессиональных государств. Постепенно они приходили к соответствующим конституционным решениям, исходя из того, что лучшим способом совместного проживания является децентрализация власти, ее передача на более низкие этажи политико-управленческой системы и превращение находившихся под угрозой раскола государств в федерации.

Сегодня из общего числа политически суверенных государств мира лишь 24 отвечают критериям федерализма, в них по некоторым оценкам проживает более 2 млрд. чел, что составляет почти 40% населения планеты. Кроме того, значительное число стран мира в системе управления государством используют отдельные элементы федерализма, связанные с разделением полномочий между различными уровнями государственной власти и регионами. Конкретные формы федерализма в каждой стране периодически видоизменяются. Это относится как к разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями власти, так и к реформам в области бюджетов и налогов.

Российский федерализм еще достаточно молод, его становление происходит в непростых социально-экономических условиях. Поэтому во избежание принятия многих ошибочных решений нам безусловно необходимо тщательное изучение передового опыта федеративных государств с развитой рыночной экономикой. По мнению многих ученых-экономистов с точки зрения возможности заимствования и внедрения в российскую практику наиболее целесообразным является изучение опыта построения бюджетных систем трех государств: США, Германии и Канады. Данные страны объединяет между собой наличие федеративного устройства, эффективной системы межбюджетных отношений, высокоразвитых институтов демократии и рыночной экономики, но в то же время каждая из этих стран имеет свои специфические особенности. Краткая характеристика рассматриваемых стран приведена в табл. 1. Источник: составлено автором

Американская модель бюджетного федерализма. Принципиальным шагом в развитии и утверждении федеративных начал стало образование в 1787 г. Соединенных Штатов Америки, в основу конституции которых была положена кооперативная модель федерализма. Согласно конституции, в США была установлена федеративная форма государственного устройства, предусматривавшая жесткое разграничение полномочий и компетенций между Центром и Штатами. К исключительному ведению центра были отнесены: регулирование внутренней и внешней торговли, установление налогов и сборов, чеканка монеты и определение ее стоимости, учреждение федеральных органов власти, набор и содержание армии, осуществление внешних сношений, регламентация авторского права и вопросов натурализации, управление территориальными владениями США. За штатами сохранялась «остаточная» компетенция; т.е. вопросы, которые не были отнесены основным законом или принятыми поправками к ведению федерации4.

Бюджетная система США состоит из федерального бюджета, бюджетов штатов и бюджетов муниципалитетов. Представляет собой трехуровневую систему, характерную для федераций. В США органы власти на уровне штатов и муниципалитетов традиционно несут ответственность за обеспечение населения основными государственными услугами: начальное и среднее образование, местная полиция и пожарная охрана, муниципальный транспорт, общественные работы и социальное обеспечение, а также высшее образование на уровне штата. На федеральном правительстве лежит обязанность финансирования национальной обороны и систем государственного социального обеспечения.

Конституция США наделяет собственными налоговыми полномочиями только федеральное и региональные правительства, в то время как органы власти муниципалитетов получают права по установлению и сбору налогов в результате их делегирования органами власти штатов. Отличительной чертой налоговой системы США является то, что в бюджет каждого уровня зачисляются поступления только тех налогов, права по установлению и администрированию которых принадлежат правительству этого уровня. Таким образом, в Соединенных Штатах отсутствует практика, когда поступления от налогов, которые регулируются одним правительством, распределяются между различными бюджетами.

## Социально-экономическая дифференциация субъектов Российской Федерации

Сбалансированность и обоснованность закрепления налогово-бюджетных полномочий, оказывает большое влияние на эффективность выполнение государством, возложенных на него социально-экономических функций. Несбалансированность даже небольшой части бюджетов влечет за собой задержки финансирования государственных и муниципальных заказов, сбои в системе сметно-бюджетного финансирования, порождая в конечном итоге цепочку неплатежей в народном хозяйстве страны.

Принцип сбалансированности бюджета, сформулированный в ст. 33 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Согласно этой статье, сбалансированность бюджета ориентирована на поддержание финансовой стабильности, реальности и выполнимости бюджета, утвержденного на предстоящий год. Достижение необходимого уровня сбалансированности бюджетной системы государства сводится к решению трех взаимосвязанных задач: - разграничение расходных бюджетных полномочий между федерацией и ее субъектами; - рациональное закрепление доходных источников бюджетов за различными уровнями государственной власти; - построения оптимальной системы межбюджетного регулирования. При разграничении расходных бюджетных полномочий между федерацией и ее субъектами основной вопрос заключается в том, власти какого уровня должны обеспечивать финансирование расходов по выполнению тех или иных государственных функций. Это, в свою очередь, требует оптимального распределения ответственности между уровнями власти и повышения эффективности расходования средств. Такой подход предполагает разграничение предметов ведения и распределение функций по финансированию тех или иных расходов между субъектами федерации и федерацией в целом.

Обеспечение финансовой самостоятельности территорий означает не только распределение ответственности между уровнями бюджетной системы по самостоятельному осуществлению определенных видов расходов, но и обеспечение реальных возможностей получения источников доходов для этого. Для определения реального уровня сбалансированности бюджетной системы РФ проведем анализ структуры и динамики налогово-бюджетных полномочий, закрепленных за федеральным и региональным уровнями государственной власти.

В бюджетную систему Российской Федерации за 2010 год поступило 13 трлн. 264,3 млрд. рублей налогов, сборов и иных обязательных платежей, что на меньше 2 трлн. 210,4 млрд. рублей или на 16,7%. Совокупные расходы консолидированного бюджета РФ в 2010 году составили 15 трлн. 915,7 рублей, увеличившись по сравнению с 2009 годом на 2 трлн. 91млрд. рублей или на 13%. В результате превышения доходов над расходами дефицит бюджетной системы составил 2,6 трлн. рублей.

В федеральный бюджет РФ за 2010 год поступило 7 трлн. 337,7 млрд. рублей, уменьшившись по сравнению с 2009 годом на 1 трлн. 938,2 млрд. рублей или на 26,4%. Расходы федерального бюджета в 2010 году составили 9 трлн. рублей 660 млрд. рублей, превысив аналогичный показатель предыдущего года на 2 трлн. 89 млрд. рублей или на 21,6%. В результате превышения доходов над расходами дефицит федерального бюджета в 2010 году составил 2 трлн. 332 млрд. рублей.

В консолидированные бюджеты субъектов федерации за 2010 год поступления составили 5 трлн. 926,6 млрд. рублей, что по сравнению с 2009 годом меньше на 272,1 млрд. рублей или на 4,6%. Расходы консолидированных бюджетов субъектов федерации в 2010 году составили 6 трлн. 255,7 млрд. рублей, увеличившись по сравнению с аналогичным показателем предыдущего года на 2,6 млрд. рублей. В результате превышения доходов над расходами дефицит консолидированных бюджетов субъектов федерации составил 329,1 млрд. рублей. В табл. 2 представлено распределение финансовых потоков, проходящих через федеральный и региональный уровни бюджетной системы.

Из таблицы отчетливо видно, что напряженность территориальных бюджетов значительно выше по сравнению с федеральным бюджетом России. Из поступивших в бюджетную систему налоговых и не налоговых доходов в размере 13 трлн. 264,3 млрд. рублей в федеральный бюджет было зачислено 7 трлн. 337,7 млрд., а в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации - 5 трлн. 926,6 млрд. рублей, что в процентном соотношении составляет 55,3% и 44,7% соответственно. В структуре расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на долю федерального бюджета приходится 60,7% бюджетных обязательств, доля региональных бюджетов составляет 39,3%. Однако несмотря на то, что основная нагрузка по выполнению бюджетных обязательств лежит на федеральном бюджете, на региональном уровне бюджетной системы наблюдается постоянный дефицит бюджетных ресурсов.

Острая вертикальная несбалансированность бюджетной системы, состоящая в превышении объема фактически сложившихся расходных полномочий консолидированных бюджетов субъектов федерации по сравнению с их бюджетной обеспеченностью, является одним из главных недостатков существующей в Российской Федерации модели бюджетного федерализма. Тенденция концентрации доходных источников в федеральном бюджете, проявляющаяся на протяжении многих лет, позволяла федеральной власти иметь в докризисный период бездефицитный бюджет путем передачи полномочий исполнения внутренних государственных обязательств на нижестоящие уровни бюджетов.

Центральное место в финансовой системе любого государства занимает федеральный бюджет - имеющий силу федерального закона финансовый план государства, в котором фиксируются не только цифры доходов и расходов, но и все основные параметры экономического развития страны. Федеральный бюджет является главным средством перераспределения национального дохода и валового продукта государства. В табл. 3 приведена структура налоговых и неналоговых поступлений в федеральный бюджет Российской Федерации.

## Дотационные и целевые финансовые потоки в системе межбюджетного регулирования

Дифференциация уровня социально-экономического развития регионов является основной преградой на пути формирования эффективной сбалансированной бюджетной системы государства. Экономическая отсталость территорий, напрямую влияющая на уровень их бюджетной обеспеченности, предопределяет зависимость многих субъектов федерации от внешней финансовой помощи и тем самым не позволяет уменьшить объемы перераспределения бюджетных средств. Характер и острота проблемы в значительной мере определяются общим уровнем экономического развития страны, ее историческими и национальными особенностями.

Финансовые возможности субъектов Российской Федерации по выполнению расходных полномочий значительно дифференцированы в результате действия различных факторов: сложившейся структуры экономики регионов, степени развития их экономического потенциала, размера территории и количества проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и т.п. Исходя из достигнутого уровня экономического развития все субъекты Российской Федерации можно условно разделить на несколько типов: регионы-локомотивы, опорные регионы, полюса роста, точки роста, проблемные регионы, регионы с не определившимися перспективами и регионы особого внимания..

«Локомотивы», «опорные регионы» и «полюса роста» — это субъекты, имеющие высокий инвестиционный потенциал и значительные внутренние ресурсы. Это позволяет им развиваться без значительной поддержки федерального центра. «Точки роста» — это небольшие по численности населения и экономической мощи регионы с низким инвестиционным риском, которые в ближайшие 10—15 лет достигнут потолка в своем развитии. «Проблемные регионы», наоборот, при повышении их инвестиционной привлекательности могут даже перескочить точки роста и оказаться среди устойчиво развивающихся субъектов РФ. Самая многочисленная группа «Регионов с не определившимися перспективами» находится в полной зависимости от квалификации и управленческого профессионализма региональных властей. Наконец, «Регионам особого внимания», по всей видимости, вечно пребывать в малоутешительной зоне повышенного внимания, и только. Бесспорными регионами-лидерами («локомотивами») по своему уровню экономического развития и инвестиционной привлекательности являются следующие субъекты федерации: Московская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Свердловская область, Ханты-Мансийский Автономный Округ - Юрга.

В роли так называемых опорных регионов выступают Нижегородская область, Самарская область, Республика Татарстан, Краснодарский край, Ростовская область, Красноярский край, Челябинская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Кемеровская область.

К регионам - «полюсам роста» можно отнести Ямало-Ненецкий Автономный Округ, Иркутская область, Новосибирская область, Ленинградская область, Республика Саха (Якутия), Волгоградская область, Белгородская область, Воронежская область, Ставропольский край, Хабаровский край, Оренбургская область, Омская область, Тульскаяюбласть, Алтайский край, Приморский край, Саратовская область.

Регионами с не определившимися перспективами являются:. Мурманская область, Курская область, Владимирская область, Удмуртская Республика, Тверская область, Архангельская область, Ульяновская область, Рязанская область, Пензенская область, Смоленская область, Кировская область, Астраханская область, Тамбовская область, Псковская область, Республика Бурятия, Республика Карелия, Костромская область, Республика Хакасия, Республика Адыгея, Ивановская область

Регионы-«точки роста» - Калининградская область, Липецкая область, Тюменская область, Ярославская область, Чувашская Республика, Орловская область, Республика Мордовия, Новгородская область.

«Проблемные регионы» - Республика Алтай, Ненецкий АО, Республика Коми, Брянская область, Читинская область, Сахалинская область, Республика Северная Осетия - Алания, Курганская область, Республика Марий Эл, Чукотский АО, Еврейская автономная область, Амурская область. «Регионы особого внимания» - Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Чеченская Республика, Республика Тыва, Магаданская область, Карачаево-Черкесская Республика .

Учитывая экономическую дифференциацию российских регионов, их налогово-бюджетное положение, позиции регионов на проблемы межбюджетных отношений разнятся. На одном конце шкалы находятся десять или около того доноров» федерального бюджета — промышленные регионы, регионы, экспортирующие сырье, столица и прочие города -административные центры, — которые уплачивают в виде федеральных налогов большие суммы, чем получают в виде федеральных трансфертов. Среди них выделяются г. Москва, С.-Петербург, Московская область и Ямало-Ненецкий автономный округ.

К противоположной категории относится совокупность регионов, где имеет место большой дефицит и которые в большой мере зависят от федеральной помощи. К третьей категории регионов относятся те, что изобилуют природными ресурсами, но удалены от Европейского центра страны, будучи расположены на Крайнем Севере или Дальнем Востоке, где высоки затраты на перевозку основных товаров. Их освоение происходило в те времена, когда инвестиции не должны были отвечать критериям рыночной разумности, а многие из них получали огромную поддержку за счет социалистической системы скрытых ценовых субсидий. В целом, они по-прежнему зависят от федеральных субсидий в плане обеспечения продовольствием, энергией и прочим сырьем и материалами. В некоторых же, например, в Саха-Якутия, огромные природные богатства (алмазы, золото) сочетаются с недостаточно развитой инфраструктурой, плохими транспортными связями и суровым климатом. По размеру доходов различаются между собой как регионы, так и различные населенные пункты внутри регионов.

## Пути повышения эффективности функционирования системы местного самоуправления в Российской Федерации

За последние 10 лет в бюджетно-налоговой сфере Российской Федерации на муниципальном уровне произошли довольно значительные изменения. С одной стороны, значительно расширились социальные функции местного самоуправления, многие из которых в прежней системе обеспечивались предприятиями и организациями. С другой же стороны, не было обеспечено адекватного перераспределения ресурсов в пользу органов местного самоуправления. Последние, хотя и получили в новых условиях формальное право самостоятельно формировать свои бюджетные средства, но могли это делать только за счет доходов и финансовых потоков, объем и направления которых этим органам оказались неподконтрольны. Можно считать, что в области реформирования системы межбюджетных отношений уже достигнут некоторый прогресс, но который явно не достаточен для эффективного функционирования местных органов власти. В числе основных проблем развития системы местного самоуправления в Российской Федерации можно назвать следующие: - хроническая недостаточность собственных доходов; - деградация жилищно-коммунального хозяйства и инфраструктур жизнеобеспечения муниципальных образований; - нерациональное, хаотическое развитие жилых и промышленных зон и застроек подведомственной территории, оказывающее негативное влияние на экологическую обстановку в муниципальных образованиях; - монополизация политической и хозяйственной жизни в городах, ведущая к нерациональному использованию имеющихся экономических ресурсов в ущерб интересам населения, которое не имеет возможности воздействовать на исполнительную власть. Важнейшей нерешенной проблемой на пути развития местного самоуправления в Российской Федерации по прежнему остается проблема обеспечение местных бюджетов собственными доходными источниками. Актуальность данной задачи определяется, в частности, окончанием переходного периода реализации Федерального закона ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С 1 января 2009 г. органы местного самоуправления более 24 тыс. муниципальных образований обязаны начать исполнять все полномочия по решению вопросов местного значения, а также самостоятельно исполнять возложенные на них бюджетные и налоговые полномочия, в том числе формировать и исполнять собственные местные бюджеты.

Однако фактически продолжается процесс регулирования доходов местных бюджетов, что усиливает их финансовую зависимость от бюджетов более высоких уровней и соответствующих властных структур. По прежнему не достигнуто реальное укрепление финансовых основ местного самоуправления, не реализуется гарантированное Конституцией Российской Федерации право населения непосредственно или через органы местного самоуправления решать вопросы местного значения. Как известно, основная масса полномочий по финансированию расходов на содержание социальной сферы (образование, здравоохранение, культуры, физической культуры и спорта и других бюджетных учреждений) переданы местным бюджетам. Таким образом, жизнеобеспечение населения в решающей степени зависит от устойчивости финансовой базы органов местного самоуправления. Задолженность по заработной плате учителям, врачам и другим работникам бюджетных учреждений, финансируемых из местных бюджетов, из года в год увеличивается, что лишний раз подтверждает, что проблема создания крепкой собственной финансовой базы местных бюджетов до настоящего времени не решена. Доходы местных бюджетов формируются в основном, на основе федерального законодательства, а это законодательство пока еще не создает нормативных условий для того, чтобы финансовая база органов местного самоуправления была стабильной и достаточной для решения тех задач, которые относятся к компетенции органов местного самоуправления.

Проблема финансовой самодостаточности системы местного самоуправления лежит прежде всего в плоскости отношений субъект федерации - муниципальное образование. В нынешних российских условиях успешное обеспечение реальной автономии местного уровня власти зависит от региональных властей и их интересов. В случае если, субъекты Федерации получат законодательно установленную финансовую самостоятельность, у них появится большая заинтересованность в создании аналогичных условий для местных органов власти. Таким образом, упорядочивание налогово-бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации должно рассматриваться в качестве важнейшего условия для развития эффективного местного самоуправления. Основные направления совершенствования системы местного самоуправления в Российской федерации представлена на рис. 3.

Общепризнанным символом автономии местного самоуправления и мерилом его реальной финансовой самостоятельности служат так называемые собственные доходы местных бюджетов. Статья 7 Федерального закона №131 «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что к собственным доходам местных бюджетов помимо местных налогов и сборов отнесены доли федеральных налогов и доли налогов субъектов РФ. Речь идет о четырех федеральных налогах - налоге на прибыль, НДС, акцизах и подоходном налоге с физических лиц, которые главным образом и определяют отмеченный относительно высокий удельный вес собственных доходов в местных бюджетах. Однако отчисления от этих налогов, хотя и должны закрепляться по закону за местными бюджетами на постоянной основе, тем не менее, не следует считать их собственными доходами, поскольку муниципальные власти не могут оказывать непосредственного влияния ни на базу, ни на ставки этих налогов. К тому же и «постоянного закрепления» на практике еще не достигнуто. Изменения носят фактически ежегодный характер.