Гиляровская Светлана Валерьевна. Бюджетная самостоятельность как фактор повышения финансовой устойчивости территорий : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Саратов, 2007 233 с. РГБ ОД, 61:07-8/3567

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 Теоретические основы самостоятельности бюджетов 13

1.1. Сущность самостоятельности бюджетов в условиях развития бюджетного федерализма в России

1.2. Диалектика принципа самостоятельности бюджетов с принципами бюджетного федерализма как фактора укрепления финансовой устойчивости территорий

1.3. Принципиальные основы разграничения доходных полномочий и организации бюджетного регулирования на субфедеральном уровне

Глава 2. Анализ бюджетной самостоятельности и доходной ассиметрии территориальных бюджетов

2.1. Оценка территориальной бюджетной дифференциации на субфедеральном уровне в контексте самостоятельности территориальных бюджетов

2.2. Структурная деформация доходов местных бюджетов в условиях реформы местного самоуправления в России (на примере местных бюджетов Саратовской области)

Глава 3. Основные направления реализации принципа самостоятельности бюджетов в условиях современного этапа укрепления финансовой устойчивости территорий в Российской федерации

3.1 Приоритетные направления повышения самостоятельности бюджетов

3.2. Методика оценки самостоятельности бюджетов в контексте эффективного управления бюджетными ресурсами территорий

Заключение 174

Список использованной литературы 182

Приложения 200

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Реформирование финансово-бюджетного сектора экономики России предопределило необходимость изменения и подходов и методов формирования финансовых ресурсов органов власти на основе реализации принципа самостоятельности бюджетов всех уровней. Развитие финансово-экономической самостоятельности административно-территориальных образований, с одной стороны, и необходимость сохранения достаточного уровня финансовой централизации, с другой, ставят новые задачи в области управления территориальным развитием. Децентрализация планирования и управления не только предоставила новые возможности, но и предъявила новые требования к организации финансово-экономических отношений между уровнями государственной власти и местного самоуправления.

Социально-экономическое развитие любой самостоятельной административно-территориальной единицы в значительной степени определяется экономическим и бюджетно-налоговым потенциалом, эффективностью системы территориального управления. Финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетных системах и отдельных бюджетах, обеспечивают государственным органам власти и органам местного самоуправления выполнение возложенных на них функций и полномочий. Устойчивый экономический рост является наиболее общей предпосылкой для оздоровления всей системы региональных и муниципальных финансов и обеспечения их финансовой устойчивости.

Вместе с тем, существующие сегодня проблемы в сфере бюджетных отношений требуют не только корректировки своих принципиальных основ в теоретическом аспекте, но и решения многих методологических и методических вопросов. При построении бюджетных отношений в федеративном государстве интересы какого-либо уровня бюджетной системы не могут превалировать над интересами других. В силу этого вопросы

оценки экономического и финансового неравенства регионов и муниципальных образований, принципы и методы формирования бюджетов территорий, степень управляемости территориальных сообществ со стороны органов власти и муниципальными бюджетами со стороны вышестоящих бюджетов постоянно находятся в центре внимания отечественной науки.

Своеобразие процессов реформирования государственного устройства и системы отношений в финансово-бюджетной сфере предопределило необходимость исследования вопросов рационального распределения бюджетных, а в их числе доходных полномочий между уровнями бюджетной системы, вопросов наполнения доходной части бюджетов, основную долю которой составляют налоговые поступления, а также привлечения дополнительных доходов в бюджеты регионального и муниципального уровней.

Однако большинство исследований в области территориальных финансов связано с анализом проблем на уровне "Федерация - субъект Федерации" и "субъект Федерации - муниципальное образование". При этом значительно меньшее внимание уделяется взаимоотношениям по всей вертикали бюджетной системы.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования состоит в необходимости разработки направлений и механизмов обеспечения самостоятельности бюджетов в рамках реализации эффективной государственной политики укрепления финансовой устойчивости территорий.

**Степень разработанности проблемы.**Отдельные аспекты проблем самостоятельности бюджетов территорий и обеспечения финансовой устойчивости субъектов Федерации и муниципальных образований являются предметом исследования многих экономистов. Анализ экономической литературы в области государственных и муниципальных финансов указывает на достаточную глубину и обстоятельность проведенных исследований в области формирования доходов, расходных полномочий

территориальных бюджетов на субфедеральном и муниципальном уровнях, включая и сферу межбюджетных отношений.

Исследованию вопросов формирования местных финансов и отдельных видов местных доходов были посвящены работы многих русских ученых: В.Безобразова, М.И. Боголепова, И.М. Кулишера, И.Х. Озерова, В.Н. Твердохлебова. Территориальные финансы стали объектом научного исследования в советский период и нашли отражение в трудах Н.Н.Бельковича, М.В. Васильевой, В.П.Дьяченко, С.А.Котляровского, С.М.Ленского, В.А.Шаврина, Н.А. Ширкевич и др.

Существенный вклад в разработку концепции государственных и муниципальных финансов России, а также проблем, связанных с финансовым обеспечением деятельности субфедеральных органов власти и управления, внесли труды А.М.Бабича, О.В.Богачевой, Е.М.Бухвальда, Е.В.Бушмина, О.В.Врублевской, В.П.Горегляда, Т.В.Грицюк, А.Г.Грязновой, Ю.Г.Данилевского, Л.А.Дробозиной, А.Г.Игудина, А.Ю.Казака, Т.М. Ковалевой, В.Г.Князева, С.И.Котляровского, А.М.Лаврова, В.Н.Лексина, Ю.И.Любимцева, С.И.Лушина, Б.З.Мильнера, Л.В.Перекрестовой, Т.А.Поздняковой, Г.Б.Поляка, Е.В.Пономаренко, СЕ. Прокофьева, Л.И.Прониной, В.М.Родионовой, М.В.Романовского, Б.М.Сабанти, Н.М.Сабитовой, А.Г.Силуанова, В.А.Слепова, С.П.Солянниковой, Н.Г.Сычева, В.Б.Христенко, С.О.Шохина и др.

Отдельные аспекты проблем бюджетных отношений нашли отражение в работах ученых советского периода развития государства по территориальному развитию экономики и бюджетному праву А.Г.Гранберга, П. Аламичева., Б. Хорева, М.Пискотина и др., хотя следует отметить, что данная проблематика не получила должного освещения в советской экономической науке.

В разработку проблем налогового потенциала территорий существенный вклад внесли СВ. Барулин, В.Н. Видяпин, И.В. Горский, А.З. Дадашев, Г.П. Журавлёва, П.А. Кадочников, О.С.Кириллова, Н.И. Климова, А.Л.

Коломиец, A.M. Лавров, О.В. Луговой, Н.Д. Матрусов, С.Д. Надеждина, А.И. Новикова, Г.А. Парсаданов, С.Г. Синельников-Мурылёв, О.В. Терещенко, И.В. Трунин, Т.Ф. Юткина и др.

Опыт построения механизма формирования доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы, а также роль различных доходных источников в развитии территориальной экономики исследованы в трудах таких зарубежных авторов как Р. Берда, Р. Боудвей, С. Брю, Дж. Бьюкенен, А. Вагнер, Б. Зайдель, Д. Кинг, Я. Корнай, Дж. Литвак, А. Лухтама, К. Макконелл, Р.А. Масгрейв, X. Мартинес, Ф. Ньеру, И.Тибу и др.

Вместе с тем, в научной литературе уже давно не проводилось комплексного исследования проблем бюджетной самостоятельности в контексте управления бюджетными ресурсами региона в целях обеспечения финансовой устойчивости субъектов Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, актуальность и недостаточная степень разработанности проблемы очевидны, что предопределило цель, задачи и структуру работы.

**Цель диссертационного исследования.**Целью данного исследования является разработка основ и механизмов обеспечения самостоятельности бюджетов на региональном и муниципальном уровнях, как фактора повышения финансовой устойчивости территорий.

Для достижения цели диссертации в процессе исследования были поставлены и решены следующие **задачи:**

провести теоретический анализ содержания принципа самостоятельности бюджетов в рамках реализации бюджетного федерализма на современном этапе;

раскрыть содержание принципа самостоятельности как одного из целевых начал управления бюджетными ресурсами территорий в целях обеспечения их финансовой устойчивости;

провести структурный анализ доходов и расходных полномочий бюджетов территорий и на этой основе выявить закономерности их бюджетной ассиметрии;

рассмотреть формы и методы бюджетного регулирования на субфедеральном уровне, обосновать основные принципы межбюджетного разграничения доходных полномочий;

разработать механизмы укрепления собственной доходной базы региональных бюджетов;

определить приоритетные направления повышения самостоятельности бюджетов;

разработать методическое обеспечение оценки самостоятельности бюджетов в контексте эффективного управления бюджетными ресурсами территорий.

Предметом исследования является совокупность финансовых отношений, возникающих в процессе формирования бюджетов территорий (субъекта Федерации и муниципального образования).

Объектом диссертационного исследования выступают система государственных региональных и муниципальных финансов, региональные и муниципальные бюджетные и налоговые системы, а также система бюджетного регулирования с учетом ее специфики и тенденций развития.

**Теоретическая и методологическая база исследования.**Теоретическую базу исследования составили положения теории государственных и муниципальных финансов, труды отечественных и зарубежных экономистов в области теории бюджета, налогов и налогообложения, организации бюджетного процесса, построения межбюджетных отношений, государственного регулирования экономики, а также работы специалистов, занимающихся вопросами построения стратегии развития и управления территориальными бюджетными ресурсами.

В работе широко использовались правовые законодательные и нормативные акты в области финансов, бюджета, налогообложения,

межбюджетных отношений, финансовой политики, организации местного самоуправления, решения органов местного самоуправления, а также программные документы Президента России, Правительства РФ и органов власти субъектов Федерации, касающиеся вопросов регионального и муниципального бюджетного строительства.

При проведении исследования применялись методы системного подхода, группировки, обобщения, статистического анализа и синтеза и другие.

**Информационной базой работы**послужили федеральные законодательные акты в области государственных финансов, бюджета и местного самоуправления, нормативный и инструктивный материал Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ и Саратовской области, законы и решения органов представительной и исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Саратовской области по проблемам формирования доходов территориальных бюджетов, бюджетного регулирования и управления финансами регионов и муниципальных образований, нормативно-методические и инструктивные документы, статистические материалы, аналитические материалы комитетов законодательной власти различных уровней, обзорные, справочные материалы и соответствующие разработки отечественных и зарубежных исследователей, опубликованные в периодической печати и сети Интернет.

**Научная новизна диссертационного исследования.**Научная новизна в целом заключается в разработке теоретических основ, методологических подходов и механизмов реализации принципа самостоятельности бюджетов в Российской Федерации в целях обеспечения финансовой самостоятельности территорий.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

- уточнено экономическое содержание принципа самостоятельности бюджетов как совокупности финансовых прав и ответственности

региональных и местных органов власти, обеспечивающих относительную (до максимально возможного уровня) бюджетную самостоятельность в формировании и использовании бюджетных ресурсов своих территорий; раскрыта взаимосвязь бюджетной самостоятельности территорий с другими принципами бюджетной системы, установленными Бюджетным кодексом РФ;

обоснована неправомерность включения в состав собственных доходов бюджетов территорий сумм межбюджетных трансфертов, способствующих скрытой финансовой зависимости территорий от вышестоящих бюджетов, дополнен перечень критериев отнесения доходов к собственным: формирование доходов в пределах территориальных образований, зачисление доходов в соответствующий бюджет полностью или в твердо фиксируемой доле на долговременной основе; наличие самостоятельности территорий в установлении элементов налогообложения, в формировании и использовании собственной доходной базы в рамках установленных полномочий;

предложено восстановить в Бюджетном кодексе РФ понятие "финансовая помощь из бюджета другого уровня бюджетной системы Российской Федерации" и в соответствии с этой новацией внести изменения в трактовку собственных доходов;

предложено принять в качестве основного критерия и условия реализации принципа самостоятельности региональных бюджетов долю собственных доходов (с учетом предложенных изменений) в общем объеме бюджетных доходов, адекватную доходному потенциалу региона как результату функционирования региональной экономики;

сформулированы основные принципы государственной финансовой политики формирования бюджетов: стабильность и предсказуемость налоговой нагрузки; диверсификация доходных источников; компенсаторный характер сборов (платежей); распределение доходных полномочий между бюджетами в зависимости от характера и

территориального расположения совокупности получателей соответствующих общественных благ;

определены основные направления деятельности органов государственной власти и муниципального управления по выявлению институциональных резервов мобилизации бюджетных доходов;

разработана комплексная методика оценки качества управления бюджетными ресурсами территорий, включающая как традиционные подходы и критерии (уровень покрытия расходов, коэффициент автономности, платежеспособность территорий, показатели эффективности работы налоговых органов, органов ГСУ и казначейской системы), так и новые методы управления бюджетными ресурсами (индикативный метод оценки рейтинга территорий в системе мониторинга их платежеспособности и финансовой самодостаточности, включая методы управления на основе оценки ликвидности и бюджетной самостоятельности территорий).

**Теоретическая и практическая значимость работы.**Теоретическая значимость диссертации состоит в развитии теоретических и методологических основ, касающихся экономического содержания принципа самостоятельности бюджетов в системе принципов бюджетного федерализма, и методологических подходов к оценке самостоятельности бюджетов в контексте укрепления территориальной финансовой устойчивости.

Практическая значимость результатов, полученных в ходе проведенного диссертационного исследования, состоит в разработке путей и рекомендаций повышения самостоятельности территорий, основ укрепления доходной базы территориальных бюджетов, а также конкретных методических рекомендаций по оценке эффективности управления бюджетными ресурсами территорий в целях обеспечения бюджетной самостоятельности и финансовой устойчивости территориального развития.

Апробация работы. Основные выводы и рекомендации диссертационного исследования докладывались и обсуждались на

региональных и внутривузовских научно-практических конференциях: "Финансовые аспекты муниципальной реформы в России" (г. Саратов, 2004 г.), "Проблемы и перспективы совершенствования управления национальным экономическим потенциалом" (г. Саратов, Саратовский государственный социально-экономический университет, 2006 г.); научно-практическом семинаре "Взаимоотношения между федеральным бюджетом и бюджетов Саратовской области" (г. Саратов, 25 мая 2004 г.), а также при рассмотрении проектов консолидированных бюджетов субъектов РФ на 2004 -2007 годы в Министерстве финансов Российской Федерации.

Практические результаты диссертационного исследования, касающиеся рекомендаций и механизмов, направленных на укрепления финансовой устойчивости территорий на базе развития принципа их бюджетной самостоятельности, были использованы Министерством финансов Саратовской области в процессе подготовки проекта Положения об оценке качества управления территориальными финансами, а также Министерствами финансов Пензенской и Ульяновской областей в процессе разработки бюджетов соответствующих субъектов Федерации на 2006 и 2007 гг., что подтверждено справками о внедрении.

Теоретические положения и выводы работы используются в учебном процессе кафедрой финансов Саратовского государственного социально-экономического университета при преподавании курсов "Бюджет и бюджетная система", "Государственные и муниципальные финансы", что подтверждено соответствующей справкой о внедрении.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли свое отражение в 4 публикациях автора общим объемом 2,0 печ.л., в том числе 2 публикации - в журналах, рекомендованных ВАК.

Структура работы. Структура и содержание диссертации определяется общей концепцией, целью, поставленными задачами, логикой исследования и последовательно раскрываются во введении, трех главах, включающих 8 параграфов, и в заключении.

## Сущность самостоятельности бюджетов в условиях развития бюджетного федерализма в России

По мере развития финансовых взаимоотношений в Российской Федерации между органами власти всех уровней, реализация нового бюджетного законодательства требует осуществления комплекса мероприятий как в направлении совершенствования отношений между бюджетами разного уровня, так и повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

В этих условиях необходимо создать условия для эффективной реализации требований нового законодательства, обеспечить методологическую и финансовую поддержку новой системы разграничения полномочий в целях укрепления развития самостоятельности бюджетов и укрепления финансовой устойчивости территориальных образований.

За последние годы произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

В Финансово-кредитном энциклопедическом словаре под общей редакцией А.Г. Грязновой (2004 г.) дано следующее определение понятия бюджетный федерализм - это «способ построения бюджетных отношений между тремя уровнями бюджетной системы - федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, - обеспечивающий ведущую роль федерального бюджета при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов» .

Таким образом, в бюджетной системе в условиях бюджетного федерализма обязательным является сочетание высокой роли федерального бюджета, распространяющейся, на всю бюджетную систему, включая территориальные бюджеты, и высокой степени самостоятельности последних. При этом следует учитывать, что речь идет не об абсолютной, а относительной их самостоятельности, которая в то же время должна быть высокой.

Большую ясность для оценки уровня такой самостоятельности дает следующий из содержащихся в этом словаре принципов бюджетного федерализма - это принцип высокой степени самостоятельности органов власти каждого уровня при разработке бюджетов и ответственности их за сбалансированность соответствующего территориального бюджета, бюджетную обеспеченность на базе налогового потенциала соответствующей территории при предоставлении им необходимых прав в области налогообложения.

Это значит, что в условиях бюджетного федерализма на региональном и местном уровнях власти федеральным налоговым и бюджетным законодательством должны быть определены исходные условия для максимальной реализации имеющихся на каждой территории возможностей по сбалансированности бюджета, достижению необходимой бюджетной обеспеченности, достаточной для предоставления бюджетных услуг населению не ниже (по качеству и объему) минимально необходимого уровня. В результате при условии обеспечения высокого уровня самостоятельности бюджетов формируется тенденция снижения иждивенческих настроений на местах. Следовательно, очевидна зависимость территориальных бюджетов от решений, принимаемых по данному вопросу федеральным центром.

В целях наиболее полного удовлетворения спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития и финансового обеспечения территорий, финансовая помощь из бюджетов вышестоящих уровней вполне оправдана и не противоречит задаче ориентации указанных органов власти, в первую очередь, на собственные силы и лишь при их недостаточности по объективным причинам рассчитывать на такую финансовую помощь.

В то же время имеющийся налоговый потенциал большинства территориальных образований не позволяет региональным органам власти и органам местного самоуправления обеспечивать сбалансированность бюджетов своими силами. Это далеко не всегда является результатом слабой инициативы на местах, чаще всего следствие нерационального разграничения федеральным центром налогов по уровням бюджетной системы, непредоставления региональным и местным органам власти достаточных прав для проявления налоговой инициативы.

Расширение спектра ряда налоговых льгот на федеральном уровне, например, по налогу на имущество организаций, транспортному и земельному налогам, приводит к сокращению налоговой базы субъектов Российской Федерации.

Между тем, целью Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года являлось «формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней»2. В развитие результатов реализации данной программы в России разработана и принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006-2008 годы, целью которой является повышение эффективности

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584 (ред. 06.02.2004) «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Раздел 2. деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации их полномочий, повышение качества управления государственными и муниципальными финансами на всех уровнях бюджетной системы, направленное на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий. Одной из основных задач, сформулированных в данной Концепции, является укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Таким образом, особенностью реализации современного этапа развития бюджетных отношений в Российской Федерации является обеспечение такой самостоятельности бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований, которая позволит в рамках реализации полномочий этих органов предоставлять качественные бюджетные услуги населению данных территорий. В этих целях необходимо формировать систему управления бюджетными ресурсами территорий, направленную на повышение их финансовой устойчивости.

## Оценка территориальной бюджетной дифференциации на субфедеральном уровне в контексте самостоятельности территориальных бюджетов

2000 - 2005 годы были ознаменованы выходом на новую траекторию устойчивого экономического роста и подготовкой к проведению ряда глубоких структурных реформ.

С 2006 года началась повсеместная с переходным периодом (2006-2008 гг.) реализация новых положений Бюджетного кодекса в части межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Итоги 2006 года позволят более полно выявить нерешенные проблемы и при необходимости обосновать коррективы в механизм межбюджетных отношений, практику его реализации в условиях реформы местного самоуправления для повышения его эффективности. При этом надо иметь в виду, что межбюджетные отношения внутри субъектов РФ в значительной степени зависят от того, как они складываются на уровне федеральный центр - консолидированные бюджеты субъектов РФ.

К концу 1990-х годов система государственных финансов Российской Федерации находилась в крайне неблагоприятных условиях. На протяжении ряда лет на это оказывало влияние и низкий уровень налоговой и бюджетной дисциплины, что также сказывалось на хроническом бюджетном дефиците и неполном финансировании государственных обязательств. Нарастали как задолженность налогоплательщиков в бюджетную систему, так и кредиторская задолженность бюджетов всех уровней. Широкое распространение получили неденежные формы исполнения бюджета (которые составляли до четверти доходов расширенного бюджета и свыше половины доходов территориальных бюджетов).

После кризиса 1998 года резко упали доходы консолидированного бюджета РФ, девальвация рубля привела к тому, что выплаты по погашению и обслуживанию внешнего долга оказались сопоставимыми с доходами федерального бюджета, а объем государственного долга достиг критического значения. При этом Правительство Российской Федерации было лишено возможности заимствований как на внутреннем, так и на внешнем рынке, международные кредитные рейтинги России были резко снижены всеми ведущими рейтинговыми агентствами.

В таких кризисных стартовых условиях от Правительства Российской Федерации требовалась крайне осторожная и взвешенная бюджетная политика. Необходимы были изменения в налоговой системе, новые подходы к расходованию средств, консервативная политика заимствований наряду с полным и своевременным погашением долга. Кроме того, назрела необходимость проведения реформы межбюджетных отношений, в том числе методики распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, установление действенного контроля над финансовыми потоками в целях обеспечения прозрачности и эффективности управления бюджетами на разных уровнях.

Одним из определяющих факторов финансового благополучия государства является уровень развития его территорий - общественно-территориальных образований, входящих в его состав. В связи с этим, высказывание известного американского экономиста А. Маршала: «Деятельность целого складывается из действий составляющих его частей» применительно к нашему случаю и означает, что государство, подобно механизму, состоит из территорий с разными характеристиками. От того, насколько слаженно, бесперебойно будут функционировать его элементы, зависит состояние государства в целом. И понятно, что при полной

Маршал А. Принципы экономической науки. М., 1993. T.I. С.81. самостоятельности террторий не будет целого государства, но каждый из них в отдельности взятых является самостоятельным.

О том, что действующий механизм межбюджетных отношений не в полной мере отвечает требованиям бюджетного федерализма к сочетанию интересов всех участников таких отношений при ведущей роли федерального бюджета как выражающего общие интересы всех субъектов РФ и высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, свидетельствуют следующие негативные тенденции.

На протяжении рассматриваемого периода (1998-2005 гг.) состав группы регионов, формирующих основную часть налоговых доходов консолидированного бюджета РФ (52 процента), остается практически неизменным. Это города Москва и Санкт-Петербург, Московская, Самарская и Свердловская области, республики Башкортостан и Татарстан, Красноярский край, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа (10 регионов) (рис. 1 и рис. 2.)

Вместе с тем, эти экономически развитые субъекты РФ, собирающие более половины доходов страны, за 2000 год имели дефицитные бюджеты, за исключением Республики Башкортостан и Ямало-Ненецкого автономного округа. За 2001 - 2004 годы из этой группы динамично развивающихся субъектов РФ имели дефицитные бюджеты 7 регионов: Республика Татарстан, Московская, Самарская, Свердловская области, Ханты-Мансийский АО, Красноярский край и Ямало-Ненецкий АО. По итогам исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2005 год из перечисленных субъектов РФ исполнили свои бюджеты с дефицитом 3 региона - Московская область, Республика Татарстан и Красноярский край.

За 2000, 2001 и 2003 годы общее количество субъектов Российской Федерации, исполнивших свой бюджет с дефицитом составляло 77. В 2002 году их количество увеличилось до 79, а в 2004 году составило 85 и увеличилось по сравнению с уровнем 2003 года на 6 субъектов РФ. По итогам исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2005 год общее количество регионов, исполнивших свой бюджет с дефицитом составило 55 и уменьшилось на 30 (Приложение 1).

Обращает на себя внимание то, что при большом количестве консолидированных бюджетов субъектов РФ, исполненных с дефицитом, в том числе и у ряда субъектов РФ, экономика которых достаточно динамично развивается, за 2000 - 2005 годы федеральный бюджет был исполнен с профицитом.

В 2000 году профицит федерального бюджета составил 112,7 млрд. рублей, 2001 году - 272,1 млрд. рублей, 2002 году - 150,5 млрд. рублей, 2003 году - 173,8 млрд. рублей, 2004 году - 760,2 млрд. рублей, 2005 году - 1670,2 млрд. рублей. Вместе с тем, по консолидированным бюджетам субъектов РФ наблюдался дефицит, который в 2000 году составил 49,2 млрд. рублей, 2001 году - 42,8 млрд. рублей, 2002 году - 66,2 млрд. рублей, 2003 году - 94,0 млрд. рублей, 2004 году - 121,2 млрд. рублей. И лишь по итогам исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2005 год сложился профицит в размере 57,0 млрд. рублей.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации для раскрытия принципа самостоятельности бюджетов предусмотрены восемь положений, которые были более подробно рассмотрены в первой главе работы.

Проанализируем, насколько каждый из этих положений реализуется в полной мере и отвечает требованиям бюджетного федерализма, направленным к сочетанию интересов всех участников таких отношений при ведущей роли федерального бюджета как выражающего общие интересы всех субъектов РФ и высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов.

## Приоритетные направления повышения самостоятельности бюджетов

Основная задача бюджетной политики на 2007 год и среднесрочную перспективу - сохраняя макроэкономическую стабильность, сбалансированность и устойчивость бюджетной системы, обеспечить максимально эффективное и прозрачное использование этих средств для достижения конечных, измеримых, общественно значимых результатов, которые, в свою очередь, ведут к дальнейшему увеличению финансовых возможностей государства. Взвешенная и ответственная бюджетная политика, бюджетные правила и процедуры, обеспечивающие прозрачность, подотчетность и результативность бюджетных расходов, - необходимое условие устойчивого экономического развития и, следовательно, реализации стратегических приоритетов развития страны.

Основной целью стратегического развития доходного потенциала территориальных бюджетов является исследование возможностей повышения уровня обеспеченности территориальных бюджетов собственными доходами и разработка подходов и механизмов стимулирования территорий к финансовому самообеспечению.

Особенности реализации принципов бюджетного федерализма в условиях современного этапа реформирования системы местного самоуправления в России заключаются в том, что основные цели проводимой реформы местного самоуправления направлены на демократизацию институтов местного самоуправления на основе их реальной финансовой самодостаточности и независимости от органов государственной власти.

Вместе с тем практически ни в одном регионе России не созданы основы и механизмы реализации этих реформ. Основой их реализации должен стать экономический потенциал муниципальных образований, дифференциация которого в разрезе муниципалитетов субъектов Федерации может быть достаточно полярной. Чем больше территория субъекта Федерации, тем более значимым может быть разрыв между наиболее и наименее экономически развитыми муниципалитетами. В этих условиях становится очевидной необходимость сопоставления механизмов реализации местного самоуправления с реальным экономическим обеспечением тех или иных новаций и ожидаемым эффектом от их реализации.

Стратегические направления развития доходного потенциала территорий во многом определяются преобладанием в составе собственных доходов бюджетов налоговых платежей.

Одним из основных направлений налоговой политики в регионе должно стать стимулирование инструментами налоговой политики позитивных структурных изменений в экономике, последовательное снижение совокупной налоговой нагрузки на бизнес. Самый высокий уровень налогового бремени в настоящее время имеет место в секторе добычи полезных ископаемых (оп итогам 2005 года - 51,6%). Минимальный уровень налоговой нагрузки в сельском хозяйстве (4,3%) и в социальной сфере (8,3%). В обрабатывающих производствах уровень налоговой нагрузки в 2005 г. составил 19,1%о. Тем самым сокращается разрыв в инвестиционной привлекательности сырьевого и перерабатывающего сектора, что является необходимым условием для прогресса в диверсификации экономики.

Проведение в среднесрочной перспективе активной социальной политики, повышение роли государства в стимулировании инвестиционного процесса (в частности, в рамках государственно-частного партнерства), и реализация национальных проектов потребуют в среднесрочной перспективе поддержания расходов федерального бюджета на достаточно высоком уровне. Учитывая важность обеспечения долгосрочной макроэкономической устойчивости, это делает преждевременным дальнейшее снижение в период до 2009 года ставок основных налогов.

В ближайшие годы необходимо скоординированное совершенствование налогового законодательства и налогового администрирования, а также активизация диалога правительства с бизнесом относительно условий, способствующих последовательному выходу бизнеса из тени. В частности, важным элементом совершенствования налогового администрирования должно стать совершенствование контроля за использованием механизмов трансфертного ценообразования в целях минимизации налогообложения, а также борьба с уклонением от уплаты НДС. Меры, направленные на совершенствование налогового администрирования, должны позволить снять наиболее болезненные для бизнеса вопросы, связанные с упорядочением процедур осуществления налогового контроля, повысят защищенность налогоплательщиков от неправомерных требований налоговых органов.

В настоящее время Россию по размеру налоговых ставок основных налогов можно отнести к странам с наиболее низким уровнем налогообложения. В ближайшие годы меры по внесению изменений в законодательство о налогах и сборах, направленные на дальнейшее снижение налогового бремени должны в максимальной степени способствовать обеспечению высоких темпов экономического роста и увеличению инвестиционной активности. Проводимая в среднесрочной перспективе налоговая политика направлена на устранение имеющихся перекосов и необоснованных барьеров при их исчислении, а также норм, нарушающих нейтральность применения налогов и приводящих к необоснованному изъятию средств из оборота налогоплательщиков.

В частности, с 2007 г. основные изменения налогового законодательства коснутся:

- акцизного налогообложения в части изменений существующего порядка уплаты акцизов на нефтепродукты, порядка применения адвалорных ставок акцизов на табачные изделия, индексация специфических ставок акцизов по большинству подакцизных товаров на 8,5%;

- налогообложения при добыче нефти, направленные на стимулирование инвестиций и рост добычи нефти, в том числе установление дополнительного понижающего коэффициента для месторождений, находящихся на завершающей стадии разработки, а также введение нулевой налоговой ставки на НДПИ для новых месторождений;

- увеличения размеров социальных налоговых вычетов на обучение граждан и их близких родственников в образовательных учреждениях, а также на их лечение в медицинских учреждениях Российской Федерации,;

- распространения налоговой льготы по ЕСН в части неначисления налога на выплаты наемным работникам, являющимся инвалидами, на налогоплателыциков-индивидуальных предпринимателей;

- разрешения учета при расчете налоговой базы по налогу на прибыль расходов на НИОКР (в том числе не давших положительных результатов) в течение одного года.