Кириллова Ольга Святославовна. Методология формирования и стратегия развития доходного потенциала региона : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 Саратов, 2006 419 с. РГБ ОД, 71:07-8/251

**Содержание к диссертации**

Введение

**Раздел I. Теоретико-методологические вопросы формирования доходного потенциала региона22**

Глава 1. Теоретические аспекты исследования доходного потенциала бюджета в системе экономических и финансовых отношений в регионе 22

1.1. Гносеология сущности и содержания доходного потенциала бюджета в системе экономических и финансовых отношений в регионе 22

1.2. Институциональная структура доходного потенциала территориальных бюджетов 52

1.3. Содержание и параметры налогового потенциала территории 70

1.4. Принципиальные основы разграничения доходных полномочий и организации бюджетного регулирования на субфедеральном уровне 85

Глава 2. Организационно-методологические основы формирования доходного потенциала бюджета территории 118

2.1. Основы оценки и планирования доходного потенциала бюджета региона 118

2.2. Методологические подходы к оценке и прогнозированию налогового потенциала территории 13 0

2.3. Неналоговые платежи в механизме мобилизации бюджетных доходов 165

**Раздел II. Состояние и развитие доходного потенциала бюджетов региона 176**

Глава 3. Анализ финансовой самодостаточности и доходной ассиметрии бюджетов региона 176

3.1 Оценка территориальной бюджетной дифференциации на субфедералыюм уровне 176

3.2. Анализ доходов региональных бюджетов и особенности бюджетного регулирования на субфедеральном уровне 190

Глава 4. Структурная деформация доходной базы местных бюджетов 207

4.1. Эволюционные предпосылки реформирования муниципальных финансов в России 207

4.2. Состояние доходного потенциала и динамика формирования бюджетов муниципальных образований 224

**Раздел III. Комплексно-системный подход к формированию стратегии развития доходного потенциала бюджета региона 248**

Глава 5. Сущность и приоритеты стратегии доходного потенциала бюджетов территории 248

5.1. Моделирование процессов формирования стратегии доходного потенциала бюджетов региона 248

5.2. Механизмы повышения уровня финансовой самодостаточности территориальных бюджетов 266

Глава 6. Институциональные резервы укрепления доходного потенциала бюджета региона 277

6.1. Развитие целевых начал и повышение результативности финансового контроля и аудита бюджетных доходов 277

6.2. Совершенствование практики казначейского исполнения бюджетов муниципальных образований 298

6.3. Формирование муниципальной статистики как основы планирования доходов бюджетов органов местного самоуправления 306

Глава 7. Основы моделирования процесса оценки и управления доходным потенциалом бюджетов территорий 313

7.1. Система оценки доходного потенциала бюджета территории 313

7.2. Индикативный подход к моделированию процесса управления доходным потенциалом бюджетов территорий 323

Заключение 338

Список использованной литературы 360

Приложения 383

**Введение к работе**

Общая характеристика работы. С момента публичного декларирования государством территориальной самостоятельности регионов и муниципальных образований возникла проблема обеспечения их полномочий соответствующими источниками доходов. Во многом это связано с переносом основного акцента в проведении реформ на региональный и местный уровни. Своеобразие процессов реформирования государственного устройства и системы отношений в финансово-бюджетной сфере предопределило необходимость изучения 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 субфедерального и муниципального уровней. В результате научного поиска появилось немало новых понятий, среди которых и понятие «налоговый потенциал территории».

Экономические преобразования, происходящие в России, коренным образом изменили существующую систему экономических отношений общества. Несмотря на обеспечение в течение последних 4 лет устойчивого экономического роста в стране (около 6% ежегодно), подавляющее число регионов и муниципальных образований остаются дотационными. В результате создается парадоксальная ситуация, когда создаваемый в регионах ВВП и соответственно их доходный потенциал растут, а финансовое состояние (финансовая самодостаточность) субъектов Федерации и муниципальных образований в основном если и улучшается, то незначительными темпами. Поэтому назрела острая потребность в пересмотре концептуальных и методологических подходов к построению финансовых отношений, к формированию и использованию доходного потенциала на субфедеральном уровне.

Формирование региональных и муниципальных бюджетов, соответствующих природно-ресурсному, имущественному, трудовому и научно-технологическому потенциалу территориальной экономики, требует применения новых теоретических и методологических подходов к пониманию сущности, структурно-элементной взаимозависимости бюджетных отношений и определению возможности использования ресурсного потенциала субъектов Федерации в организации бюджетно-налогового процесса в целях создания финансовой основы устойчивого развития территорий.

В условиях начавшейся муниципальной реформы в России и процессов реформирования методологических основ организации бюджетных отношений, сохраняется неурегулированность взаимоотношений органов управления разного уровня в вопросах сбалансированности региональных и местных бюджетов, обеспечения их соответствующими собственными источниками доходов. Правовой и финансовый дисбаланс органов местного самоуправления, отсутствие проработанных методик оценки потенциальной доходной базы региональных и местных бюджетов, единых методологических подходов к управлению бюджетными доходами приводят к сложностям в реализации основных положений реформы.

В связи с вышесказанным, теоретическое осмысление особенностей формирования и направлений развития доходного потенциала бюджетов приобретает особую значимость. Кроме того, применение принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат, в рамках трехлетних финансовых планов требует разработки научно-обоснованной стратегии развития доходного потенциала регионами (муниципальными образованиями) и ее реализации. Очевидно, что имеющийся опыт и научные разработки по данным вопросам в целом не восполняют имеющийся методологический и методический вакуум.

Возросшая потребность в решении искомой проблемы, рост внимания к ней со стороны властных структур, практиков и экономической науки уже сами по себе являются убедительным свидетельством актуальности проблемы разработки методологии формирования и стратегии развития доходного потенциала региона.

Отсюда необходимость продолжения системных исследований потенциальных возможностей территорий, основанных на использовании как традиционных, так и новых подходов к возможности генерировать бюджетные доходы территорий.

Степень разработанности проблемы. Отдельные аспекты проблемы методологии формирования и развития доходного потенциала регионов и входящих в их состав муниципальных образований являются предметом исследования многих российских и зарубежных экономистов. Анализ экономической литературы в области государственных и муниципальных финансов указывает на достаточную глубину и обстоятельность проведенных исследований в области формирования ' доходов 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 А.М.Александрова, Д.А.Аллахвердяна, Н.Н.Бельковича, М.В. Васильевой, В.П.Дьяченко, С.А.Котляровского, С.М.Ленского, В.А.Шаврина, Н.А. Ширкевич и др. Однако исследования в этой области ограничивались лишь рамками функционирования местных бюджетов.

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, В.Г.Панскова,

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.

В разработку проблем налогового потенциала территорий существенный вклад внесли В.Н. Видяпин, И.В. Горский, А.З. Дадашев, Г.П. Журавлёва, П.А. Кадочников, 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. Необходимость определения предельных значений уровня налоговых изъятий, имеющих решающее значение для оценки налогового потенциала территорий была отражена в работах многих зарубежных экономистов (А. Смита, Д. Риккардо, П.Прудона, Дж. М. Кейнса, А. Лаффера, а также лауреатов Нобелевской премии в сфере экономики Д.Стиглица и А Аткинсона), которые рассматривали, в частности, общие подходы к формированию и распределению налогового бремени, предельные границы налоговых изъятий, вопросы переложения налогов и другие теоретические аспекты налогообложения во взаимосвязи с концепциями экономического роста. Впоследствии в разработку данной проблематики внесли существенный вклад такие экономисты, как СВ. Барулин, И.Горский, Е.Егорова, Е.А.Кирова, М.И.Литвин, и некоторые другие.

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, Д.

Брюммерхофф, Дж. Бьюкенен, А. Вагнер, К. Валлих, Д. Кинг, Я. Корнай, Дж. Литвак, К. Макконелл, Р.А. Масгрейв, X. Мартинес, А. Ойкен, И.Тибу и др.

Однако, в отечественной и зарубежной литературе до сих пор не было работ, посвященных исследованию проблемы доходного потенциала на субфедеральном уровне, не проводилось комплексного научного исследования потенциальных возможностей территорий по генерированию всех доходов бюджетов регионов и муниципальных образований, а также оценки доходного потенциала соответствующих бюджетов и разработки стратегии его развития в процессе управления субфедеральными финансами. Многие вопросы этой общей проблемы требуют своего теоретического осмысления, методологического и прикладного развития в сложившихся новых экономических реалиях. В этой связи возникает необходимость выявления общих закономерностей и специфических особенностей формирования и регулирования полноценной системы финансового' обеспечения территорий и их ускоренного развития на основе использования доходного потенциала субъектов РФ и муниципальных образований. Особая актуальность этих вопросов обусловлена реформированием местного самоуправления, муниципальных финансов и трансформацией их взаимоотношений с вышестоящими уровнями бюджетной системы.

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

Цель диссертационного исследования. Целью данного исследования является разработка методологии и стратегии развития доходного потенциала региона на основе развития территории, методологических подходов, методик и механизмов формирования, регулирования и оценки доходного потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также разработки модели управления им в рамках стратегических направлений реформирования бюджетно-налоговых отношений и местного самоуправления в России.

Задачи исследования. В соответствии с целью диссертационного исследования автором поставлены следующие задачи теоретического и прикладного характера: раскрыть экономическое содержание, функциональные особенности и структуру доходного потенциала, определить его место в системе экономических и финансовых отношений в регионе; уточнить содержание и определить место налогового потенциала в составе доходного потенциала территорий; рассмотреть формы и методы бюджетного регулирования на субфедеральном уровне, обосновать основные принципы межбюджетного разграничения доходных полномочий; обосновать возможности привлечения неналоговых источников формирования бюджетных доходов; разработать методологические подходы к формированию и оценке доходного потенциала региональных и муниципальных бюджетов; оценить состояние и перспективы развития доходного потенциала территорий с позиции ресурсно-результативного подхода; - исследовать законодательные императивы и инструментарий бюджетно-налоговой политики развития механизма межбюджетного регулирования в системе «субъект Федерации - муниципальные образования разного уровня»; определить проблемы формирования налоговых доходов на региональном (муниципальном) уровне и предложить рекомендации по их решению; разработать концептуальные основы стратегии доходного потенциала бюджета, направленной на обеспечение устойчивого развития территории; предложить комплекс рекомендаций и мер по наращиванию стратегий доходного потенциала региона; - сформировать в модель механизмы и инструменты управления доходным потенциалом и общественными финансами региона в целом.

Предметом исследования является совокупность финансовых отношений, возникающих в процессе формирования доходного потенциала региона (субъекта Федерации и муниципального образования), а также разработки стратегии его дальнейшего развития.

Объектом диссертационного исследования выступают система государственных региональных и муниципальных финансов, региональные и муниципальные бюджетные и налоговые системы, система бюджетного регулирования, а также деятельность государственных и муниципальных структур в процессе формирования доходного потенциала территорий.

Теоретическая и методологическая основа 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. Среди них особое значение имеют работы ученых Института системного анализа РАН, Института экономики РАН и Центра социально-экономических проблем федерализма, Института мировой экономики и международных отношений РАН, Национального Экономического Совета, аналитического центра и профильных комитетов Совета Федерации, МГУ им. М.В.Ломоносова и др.

В работе широко использовались правовые законодательные и нормативные акты в области финансов, бюджета, налогообложения, межбюджетных отношений, финансовой политики, организации местного самоуправления, а также соответствующие решения органов местного самоуправления.

Методологической основой послужил диалектический подход, раскрывающий возможности исследования вопросов формирования и стратегического развития доходного потенциала региона в динамике, взаимосвязи и взаимообусловленности. Системный подход к предмету исследования реализован посредством таких общенаучных методов, как методы научной абстракции, моделирования, сравнения, анализа и синтеза, статистического, логического и графического анализа, метод экспертных оценок.

Информационной базой работы послужили федеральные законодательные акты, 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 заключается в разработке целостной концепции формирования и развития доходного потенциала региона на основе развития теоретических основ, разработки методологических подходов и механизмов его формирования, оценки и стратегии управления в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития регионов России и их муниципальных образований.

Наиболее существенные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем.

1. Разработаны, уточнены и сведены в единый комплекс теоретические основы доходного потенциала бюджета региона, в частности: - в системе финансовых отношений раскрыто экономическое содержание доходного потенциала бюджета региона в широком (категориальном) его понимании как совокупности денежных отношений по поводу системного распределения и перераспределения регионального продукта в целях мобилизации доходов в бюджетную систему и обеспечения единства интересов федерального, субфедерального и муниципального уровней управления, а также в узком (практическом) его понимании как совокупности финансовых ресурсов, которые могут быть мобилизованы в бюджеты территориальных образований в соответствии с нормами законодательства для финансирования полномочий органов власти и местного самоуправления по обеспечению процесса устойчивого социально- экономического развития территорий; систематизированы структурные составляющие доходного потенциала бюджета - налоговый (фискальный), институциональный и контрольный потенциалы; сформулированы функциональные особенности доходного потенциала, раскрыто содержание механизма его формирования и реализации по видам, формам, методам мобилизации бюджетных ресурсов и способам их количественного определения; - дана характеристика институциональной структуры доходного потенциала бюджета территорий, включающей в себя совокупность взаимодействующих между собой институциональных норм-ограничений (финансовое правовое поле, налоговый потенциал, потенциал неналоговых доходов, налоговое бремя, бюджетная обеспеченность) институциональных органов управления (организации, обеспечения, регулирования и контроля) бюджетным процессом; раскрыто содержание и предложена группировка институциональных трансакционных издержек формирования и реализации доходного потенциала (информационные, организационные, межбюджетные, правовые, субъектно-процессуальные), определены направления их минимизации (совершенствование нормативно-правовой и законодательной базы, создание муниципальной статистики, рационализация состава и структуры доходов территориальных бюджетов, стандартизация информации для всех пользователей и др.); - уточнена сущность налогового потенциала как категории управления налоговыми ресурсами территории, дана характеристика основных параметров количественных и качественных оценок налогового потенциала, в том числе налоговое бремя, совокупные налоговые ресурсы, ликвидность потенциала бюджета территории; сформулированы основные принципы разграничения доходных полномочий между органами государственной власти региона и муниципальными органами, предложены новые критерии отнесения доходов бюджетов территорий к разряду собственных: место формирования доходной базы (в пределах территориальных образований), зачисление доходов в соответствующий территориальный бюджет полностью или в твердо фиксируемой доле на долговременной основе, возможность установления императивных элементов налогообложения и оказания реального влияния региональных и местных органов власти на формирование налоговой базы, самостоятельное определение направлений расходования этих средств в рамках установленных полномочий.

2. Систематизированы, дополнены и уточнены методологические и методические приемы оценки и планирования доходного потенциала территорий по его структурным элементам, в частности: - дополнены и приведены в систему методы оценки доходного потенциала бюджетов, в которую дополнительно к методам прямой оценки (по доходам) включены косвенные методы, основанные на показателях валового регионального продукта, стоимости основных производственных фондов, объема хозяйственного оборота; для целей оценки доходного потенциала предложено внести изменения в методику расчета валового регионального продукта, предполагающие исключение из его расчетной величины сумм амортизационных отчислений, учитывая их целевое назначение на воспроизводство основных средств; - сформированы подходы к оценке налогового потенциала муниципальных образований на основании системы показателей, характеризующих социально-экономическое развитие территорий: стоимости основных производственных фондов, стоимости имущества, находящегося в распоряжении муниципальных образований, численности населения и др.; - определены подходы к выявлению институциональных резервов мобилизации неналоговых доходов, предусматривающие инвентаризацию имущества, выработку региональной стратегии управления имущественным комплексом регионов и муниципальных образований, земельными ресурсами территорий и унитарными предприятиями.

Сделан и обоснован вывод о структурной деформации доходного потенциала территориальных бюджетов, а также о том, что отсутствие достаточной экономической базы формирования собственных доходов бюджетов сельских и поселковых муниципальных образований делает невозможным реализацию принципов местного самоуправления на этом уровне.

Определены концептуальные подходы к формированию стратегии развития доходного потенциала бюджета региона: - раскрыто содержание стратегии развития доходного потенциала как программы действий по формированию устойчивой самодостаточной финансовой базы региональных и местных бюджетов, включающей в себя следующие блоки: на этапе завершения реформы бюджетного процесса обеспечение формирование бюджетов, ориентированных на результат; внедрение среднесрочного бюджетного планирования; создание условий для развития доходной базы; повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества; упорядочение межбюджетных отношений; совершенствование долговой политики; обеспечение открытости управления региональными и муниципальными финансами; переход на конкурсное занятие должностей муниципальными служащими; реформирование системы финансирования отраслей государственного и муниципального сектора экономики; совершенствование системы инвестиций; внедрение системы конкурсных бюджетных закупок; предложена модель разработки стратегии развития доходного потенциала региона, включающая этапы разработки такой стратегии, основные их задачи и результаты; определены приоритетные направления стратегического развития доходного потенциала бюджетов региона (внедрение результатирующих методов планирования и прогнозирования потенциальных доходов, обеспечение транспарентности межбюджетных отношений, одновременное развитие форм и методов вертикального и горизонтального бюджетного регулирования, увеличение доли собственных доходов муниципальных образований, разработка критериев и методов комплексной оценки качества управления доходным потенциалом).

5. Предложены пути и механизмы повышения уровня обеспеченности региональных и муниципальных бюджетов собственными доходами в рамках совершенствования налоговых механизмов на основе инвентаризации земли и иного субфедерального и муниципального имущества, упорядочения системы оценки налоговой базы местных налогов, развития малого бизнеса и др., а также наращивание неналогового потенциала путем регулирования доходов от собственности на основе анализа видового состава имущественного комплекса территорий, увеличения поступлений от государственных и/или муниципальных предприятий, инвентаризации отсроченной, просроченной, иной задолженности бюджетам и ее реструктуризации.

6. В развитие реформы местного самоуправления и принципов бюджетного федерализма разработаны подходы и механизм стимулирования территорий к финансовому самообеспечению, предполагающие группировку муниципальных образований на основе системы минимальных пороговых значений критериев экономической самодостаточности территорий, влияющих на самодостаточность местных бюджетов, а также принятие дифференцированных по группам муниципальных образований решений о формах финансовых гарантий и помощи; названные критерии дифференцированы на две группы, характеризующие объективные (промышленный потенциал, природные ресурсы, природно-климатические условия, структура населения и т.д.) и субъективные (активность усилий администраций, налоговых органов, качество планирования бюджетных доходов и др.) факторы.

7. Определены институциональные резервы укрепления доходного потенциала бюджетов региона и механизмов их реализации в рамках следующих направлений: сокращение трансакционных издержек путем формирования массива информационных ресурсов для финансового планирования доходов региональных и муниципальных бюджетов в рамках создания единой системы региональной и муниципальной статистики; развитие финансово-бюджетного контроля и независимого аудита бюджетных доходов на основе новых методологических подходов, основанных на контроле и аудите социально-экономической эффективности действий властных структур, совершенствование технологий казначейской системы исполнения муниципальных бюджетов путем формирования бюджетных доходов в режиме функционирования единого казначейского счета.

8. Разработана функциональная модель процесса оценки и управления доходным потенциалом бюджета региона, в основу которой положены как традиционные методы количественной оценки доходов бюджетов, характеризующие функциональные особенности доходного потенциала бюджетов территорий (уровень покрытия расходов, автономность, платежеспособность территорий, эффективность работы налоговых органов и органов ГСУ, казначейской системы), так и новые методы моделирования процесса управления доходным потенциалом (индикативный метод оценки рейтинга территорий в системе комплексной оценки и мониторинга их платежеспособности и финансовой самодостаточности, включая оценку ликвидности доходного потенциала бюджетов, и методы управления на основе оценки ликвидности и финансовой самодостаточности территорий).

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость диссертации состоит в развитии теории государственных и муниципальных финансов в части разработки вопросов экономического содержания доходного потенциала бюджета региона в системе финансовых отношений с категориальных и практических позиций, его структурного состава и функциональных особенностей, сущности механизма формирования и реализации доходного потенциала территорий, его институциональной структуры и взаимосвязи ее элементов, теории трансакционных издержек, критериев отнесения доходов бюджетов территорий к категории собственных, а также в определении' концептуальных подходов к формированию стратегии развития доходного потенциала бюджета региона. Результаты, полученные в процессе' теоретического анализа искомой проблемы, составили в комплексе методологическую базу общей концепции формирования и стратегии; развития доходного потенциала субъектов Федерации и муниципальных образований, а также механизмов управления процессом формирования доходов бюджетов региона в условиях реформы бюджетных отношений и местного самоуправления.

Практическая значимость результатов, полученных в ходе проведенного диссертационного исследования, состоит в разработке комплекса организационно-методологических подходов, механизмов, методик и моделей формирования и оценки, планирования и регулирования доходного потенциала бюджетов региона, направленных на обеспечение финансовой самодостаточности территорий и условий для ускоренного социально-экономического развития. Методология и механизмы формирования и стратегии развития доходного потенциала региона, составляющих целостную концепцию управления доходами территорий, могут послужить базой для разработки региональных и муниципальных нормативно-правовых актов по организации бюджетного процесса в порядке развития реформы федеративных отношений и местного самоуправления в целях повышения эффективности проводимых преобразований на региональном и местном уровнях. Методологические и прикладные результаты проведенного исследования могут быть востребованы органами законодательной и исполнительной власти в процессе реализации областной программы по развитию местного самоуправления в регионе, а также использованы в учебном процессе при изучении финансовых, бюджетных и налоговых дисциплин.

Разработанные методики оценки ликвидности доходного потенциала регионального бюджета и бюджетов муниципальных образований и оценки состояния и качества управления доходным потенциалом регионального' бюджета и бюджетов муниципальных образований могут быть рекомендованы к практическому использованию органами территориального управления.

Апробация работы. Основные положения диссертации обсуждены и получили апробацию в тезисах, статьях и выступлениях на региональных, всероссийских и международных научно-практических конференциях: «Налоговая система: проблемы поиски, решения» (г. Саратов, Саратовский государственный социально-экономический университет, 1996 г.), «Бюджетный федерализм: современные проблемы и тенденции развития» (г. Москва, Финансовая академия при Правительстве РФ, 2000 г.), «Бюджетная реформа и проблемы совершенствования бюджетного законодательства России» (г. Москва, Финансовая академия при Правительстве РФ, 2003 г.), «Финансовый механизм и его правовое регулирование» (г. Саратов, Саратовский государственный социально-экономический университет, 2003 г.), «Региональные проблемы и национальные движения» (г. Москва, 2003 г.), «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.), «Проблемы усиления финансового воздействия на экономику и социальную сферу России» (г. Москва, Финансовая академия при Правительстве РФ, 2006 г.), «Государственная финансовая политика и регионы» (г. Казань, 2006 г.).

Материалы работы использованы Министерством экономического развития и торговли Саратовской области при прогнозировании основных показателей, влияющих на формирование доходов бюджета региона, Министерством финансов Саратовской области в процессе подготовки проекта Положения об оценке качества управления территориальными финансами; а также включены в программу реализации региональной Концепции развития местного самоуправления, что подтверждено справками о внедрении. '

Теоретические положения и выводы работы используются в учебном процессе кафедрой финансов при преподавании курсов «Финансы», «Бюджет і и бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», «Налоги и налогообложение» для студентов Саратовского государственного социально-экономического университета, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Налоги и налогообложение», а также в учебном процессе при проведении занятий по повышению квалификации муниципальных служащих Саратовской области в рамках реализации Федерального закона №131-Ф3 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что подтверждено справками о внедрении.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли свое отражение в 35 публикациях автора общим объемом 72,0 печ.л. (в т.ч. авторских - 54,1 п.л.), трех индивидуальных и одной коллективной монографиях, а также в статьях, в том числе в издательствах, рекомендованных ВАК. В рамках научного исследования автором написаны

## Теоретические аспекты исследования доходного потенциала бюджета в системе экономических и финансовых отношений в регионе

Формирование региональных и муниципальных бюджетов, соответствующих природно-ресурсному, имущественному, трудовому и научно-технологическому потенциалу территориальной экономики, требует применения новых подходов к определению их сущности, структурно-элементной взаимозависимости и определению возможности их использования в организации бюджетно-налогового процесса на базе современных теорий налогообложения.

Потенциал (от латинского «potentia» - сила) обозначает источники, возможности, средства, запасы, которые могут быть приведены в действие, использованы для решения каких-либо задач, достижения определенной цели; а также возможности отдельного лица, общества, государства в определенной области. Анализируя трактовки этого понятия в различных отраслевых науках и публикуемые в академических источниках, следует отметить, что сущностные особенности этой категории повсеместно сохраняются. В словаре русского языка потенциал трактуется как степень мощности в каком-нибудь отношении, совокупность средств, необходимых для чего-то. В философии, например, под потенцией понимается скрытая возможность, внутренне присущая сила, способность к действию; то, что соответствует возможности3; в экономических науках под потенциалом чаще всего понимают совокупность имеющихся средств, возможностей в какой-либо области4. Подобные трактовки потенциала встречаются и в других источниках, при этом, как правило, всегда речь идет о некоей совокупности, содержанию которой соответствуют такие характеристики как возможность, способность и т. п. Именно эти характеристики указывают на некоторые экономические и иные резервы, которые при соответствующих условиях могут из возможности перейти в действительность.

В соответствии с этим региональный потенциал можно определять его как систему отношений, характеризующих возможности (способность) региона обеспечивать устойчивое экономическое и социальное развитие территории в соответствии с поставленными целями и задачами регионального управления. Реализовывать такие возможности призваны институциональные структуры, находящиеся на данной территории, к числу которых относятся государственные органы власти, муниципальные органы, финансовые институты, хозяйствующие субъекты и т.п. Иначе говоря, реализация этими субъектами своих функций (полномочий) в конечном итоге должна обеспечивать устойчивое развитие территории. Такая постановка вопроса отражает функциональный подход к раскрытию содержания потенциала.

Вместе с тем, любая способность или возможность в целях ее практической реализации должна обладать определенными количественными характеристиками. С этой точки зрения региональный потенциал следует рассматривать как совокупность ресурсов, использование которых может быть направлено на достижение целей регионального развития. Это, так называемый ресурсный подход, и именно он сегодня получил наибольшее распространение.

Но наличие ресурсной базы в современных условиях далеко не всегда выступает гарантом успешного развития. Наличие современной организационной, информационной, технологической, институциональной, социальной инфраструктуры, обеспечивающих процесс освоения и использования тех или иных ресурсов в соответствии с разработанной стратегией регионального (или иного территориального) развития обеспечивает, с нашей точки зрения, реализацию целей и задач комплексного устойчивого развития территории.

В связи с этим, мы считаем, что данные подходы к раскрытию сущности потенциала территории отражают комплементарный характер этой категории, заключающийся в единстве этих двух подходов в раскрытии сущности потенциала.

Таким образом, региональный потенциал можно рассматривать как обобщающую характеристику территориальных ресурсов, учитывающую совокупность максимально возможных значений основных макроэкономических факторов (источников) социально-экономического развития региона.

Фактически территориальные ресурсы, рассматривавшиеся всегда как основа комплексного социально-экономического развития региона, в условиях проводимых реформ получили новые импульсы и направления для своего участия в формировании региональной экономики. Условно их можно поделить на две части: объективные (базовые) и субъективные (надстроечные). К первой группе можно отнести природно-климатические, географические, демографические, геополитические, экономические ресурсы, ко второй - социальные, институциональные, информационные и т.п. ресурсы.

Поскольку, как мы уже ранее отмечали, именно ресурсы определяют особенности тех ли иных потенциальных возможностей в регионе, считаем целесообразным в целях структурирования целей и задач территориального развития рассматривать совокупный потенциал региона как систему взаимосвязанных потенциалов: геополитического, экономического, демографического, природно-климатического, социального, институционального и информационного (рис.1).

Условно к группе объективных (базовых) можно отнести природноклиматический, демографический, геополитический потенциалы, и к группе субъективных (надстроечных) экономический, социальный, институциональный, информационный потенциалы. Последняя группа потенциалов формируется под воздействием множества факторов, основным из которых является активная деятельность человека, и именно этим объясняется их большая мобильность в процессе региональной трансформации.

Демографический потенциал отражает количественный, половозрастной состав населения данной территориальной единицы, способность к естественному воспроизводству населения, а также возможности работоспособного населения в разрезе занятости по отраслям и сферам деятельности.

## Организационно-методологические основы формирования доходного потенциала бюджета территории

Процесс бюджетного планирования в соответствии с требованиями Концепции бюджетного реформирования в Российской Федерации в 2004-2006 гг. осуществляется в настоящее время в рамках трехлетнего финансового плана: на текущий год составляется бюджет, а на два последующих года рассчитываются плановые показатели. Система корреспондирующих бюджетных показателей позволяет определить абсолютные и структурные диспропорции, определить основные нормативные параметрические требования к механизму, который рассматривается в качестве инструмента регулирования финансовых потоков и накоплений субъекта Федерации или муниципального образования. Теневая экономика при этом рассматривается как результат ошибок финансово-бюджетной и экономической политики, погрешностей статистического учета и создания криминальной деятельности.

Таким образом, наличие изначальных неточностей может привести к накоплению в будущем значимых диспропорций в экономике на всех уровнях управления.

В этой связи оценку финансового обеспечения устойчивого социально экономического развития территорий следует производить на базе интерактивной процедуры, цель которой - определение потенциальных возможностей территории генерировать бюджетные доходы, и определение на этой основе структурных финансовых диспропорций развития территориальной экономики. Осуществление этих расчетно-аналитических процедур должны соответствовать заданной концепции экономического развития. В процессе расчетов должно происходить согласование критериальных показателей и наличных располагаемых финансовых ресурсов (рис. 6).

Оценка ресурсных возможностей обеспечения соответствующих полномочий органов государственной власти и местного самоуправления производится на практике посредством рассмотрения обеспеченности территорий собственными бюджетными средствами, привлечения (размещения) финансовых ресурсов как с внутренних, так и с внешних финансовых рынков и т.п.

Показатель бюджетной обеспеченности территорий положен в современных условиях в основу механизма бюджетного регулирования. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вводит понятия «расчетная бюджетная обеспеченность», «бюджетная обеспеченность городских и сельских поселений», «бюджетная обеспеченность муниципальных районов и городских округов» (ст. 60, 61 БК РФ). При этом оговаривается, что расчет бюджетной обеспеченности устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями этого закона и Бюджетного кодекса РФ, ст. 131, 138 и 141 которого в новой редакции содержат порядок определения ее уровня для субъектов РФ, муниципальных районов (городских округов) и поселений соответственно.

В частности, бюджетную обеспеченность муниципальных образований предлагается измерять как отношение расчетных налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены муниципальным образованием исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по муниципальным образованиям одного уровня с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

BO = (H :4MO):(HAp:4BCero), где БО - бюджетная обеспеченность муниципальных образований, НДп -плановые налоговые доходы МО, Чм0 - численность постоянного населения данного МО, НДср - плановые налоговые доходы всех МО одного уровня данного субъекта РФ; Чвсего - численность населения муниципальных образований НДр.

В этом определении содержатся существенные уточнения в понимании бюджетной обеспеченности муниципальных образований, Во-первых, она должна быть рассчитана на основе доходов не прошлых лет, а будущего периода74; во-вторых, учитываются только налоговые доходы, величина которых зависит от уровня развития и структуры экономики, что, в свою очередь, определяет налоговый потенциал территории; в-третьих, проводится корректировка стоимости предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя с целью приведения ее к сопоставимым условиям.

Методология расчета основных налоговых показателей, используемых при расчете бюджетной обеспеченности муниципальных образовании, формируется региональными финансовыми органами для всех муниципалитетов региона на основе требований, определяемых федеральным законодательством.

Расчет плановых значений налогов, зачисляемых в муниципальные бюджеты, может производиться как на формализованной основе, так и на основе статичных показателей налоговых баз и существующих налоговых ставок. В основе расчета прогнозных значений основных региональных и местных налогов лежит формализованный подход.

Планирование налогового потенциала по налогу на имущество физических лиц основано на оценке общей инвентаризационной стоимости строений, помещений и сооружений, подлежащих налогообложению, которая в свою очередь подлежит корректировке в соответствии с коэффициентами пересчета восстановительной стоимости этих объектов. где Н„ -прогноз поступления налога на имущество физических лиц; 0 -общая инвентаризационная стоимость строений, помещений и сооружений, по которым налог исчислен и предъявлен к уплате (код 109 раздела 1 отчета 5-ФЛ за последний отчетный год по УФНС); Сст.„ - средняя ставка налога; Крі и Кр2- коэффициенты пересчета восстановительной стоимости строений, сооружений за два предшествующие отчетные периода (года).

## Структурная деформация доходной базы местных бюджетов

Многие их современных проблем организации финансов органов местного самоуправления не являются абсолютно новыми для нашей страны и возникали в тех или иных формах на различных этапах развития системы местного самоуправления в Росси. С целью выявления некоторых закономерностей и особенностей формирования общественных финансов муниципальных органов целесообразно проанализировать основные этапы эволюции формирования местных бюджетов как финансовых основ деятельности органов местного самоуправления.

Современная трактовка местных бюджетов отличается от существовавшей ранее в России. История свидетельствует, что в развитии местных бюджетов в нашей стране на протяжении XIX-XX вв. и начала XXI вв. можно условно выделить следующие этапы: 1) период до 1924 г., когда местные бюджеты являлись бюджетами органов местного самоуправления, но имели отличное от современного содержание; 2) период 1924-1991 гг., когда в единую государственную бюджетную систему входили местные бюджеты, объединявшие в себе также и бюджеты нынешних субъектов федерации; 3) период 1991-2005 гг., характеризующийся выделением районных и городских местных бюджетов как бюджетов органов местного самоуправления одного уровня бюджетной системы; и 4) современный период реформирования муниципальных финансов (начиная с 2006г.), предполагающий формирование двухуровневой системы муниципальных бюджетов. Значимой вехой в истории развития местного самоуправления в России в предшествующую ее современному этапу эпоху стали земская и городская реформы Александра II, подписавшего вскоре после отмены крепостного права указы о введении в действие Положения о губернских и уездных земских учреждениях (1864 г.) и Городового положения (1870 г.). По возможности полное и последовательное развитие начал местного самоуправления являлось основным принципом этих преобразований. В основе реформ лежали две идеи: выборность власти и наличие реальной финансовой основы ее деятельности. Местное самоуправление дореволюционной России состояло из земских, городских и крестьянских органов самоуправления, из которых первые базировались на имущественном цензе, крестьянские же - волостные и сельские - органы сохраняли сословный характер. В числе первых губерний, где земства сразу после принятия Положения начали свою деятельность, была и Саратовская губерния. К концу 70-х гг. XIX в. земские организации действовали уже в 35 губерниях европейской России.

О структуре земской сметы середины XIX в. наглядно свидетельствуют данные но 30 губерниям России. В 1863 г. общие расходы земств составляли около 15 млн. руб., из них на содержание земских управ и служащих при них (т.е. на содержание аппарата) было израсходовано около 3 млн. руб. (20%), на уход за дорогами — 2 млн. руб. (13%), на медицину — 1,2 (8%), на народное образование — 700 тыс. руб. (4,5%). Однако уже к концу XIX в. мы наблюдаем значительный рост расходов земств на медицину и образование: в 1883 г., например, в общем бюджете земств России расходы на образование составляли 15%.

В 1913 г. было более 40 тыс. земских школ, в основном трехгодичных. Число земских больниц превысило 2 тыс. на 42 тыс. коек, в больницах работало около 4 тыс. земских врачей.

На органы местного самоуправления были переложены многие государственные функции. Во избежание конфликтов и дублирования предметов ведения между земствами разных уровней, в Положении определялись параметры отнесения к компетенции тех или иных уровней, и приводился перечень конкретных полномочий, который, в свою очередь, не являлся исчерпывающим.

Провозглашалась и определенная самостоятельность земских учреждений. С одной стороны, деятельность их была ограничена вверенной им территорией, с другой стороны, они не должны были вмешиваться в решение вопросов, находящихся в компетенции других государственных и общественных учреждений. Эта концепция местного самоуправления получила название "общественной" теории самоуправления, которая, по сути, ограничивала его задачи хозяйственными интересами, "местными пользами" и нуждами. Она господствовала в России до 90-х годов XIX в.

Финансовые доходы местных бюджетов в этот период определялись в основном размерами земского обложения недвижимости. Ее учетом занимались первоначально члены управ, а в последующем - статистические службы. За счет этих средств строились и содержались начальные школы, училища больницы, оплачивался труд медиков и учителей. До 60% всех собираемых с территории платежей оставалось в распоряжении земства, т.е. городов и уездов, по 20% уходило в государственную казну и губернскую казну соответственно. В числе полномочий по формированию финансовых доходов Думе вменялось право определения размеров местных сборов с городского населения, установления платы в пользу города за пользование городскими подъездными путями, водопроводом, скотобойнями, за аренду участков и помещений под склады, за стоянку судов на пристанях, а также ходатайства правительству о местных пользах и нуждах.

Таким образом, изначально основными определяющими критериями формирования территориальных органов местного самоуправления были обозначены наряду с выборностью власти также наличие реальной финансовой основы ее деятельности. Учитывая отсутствие необходимости на тот момент в вертикальном и горизонтальном межтерриториальном перераспределении финансовых ресурсов, все же следует обратить внимание, что покрытие необходимых расходных обязательств осуществлялось в основном за счет собственных источников доходов в виде поступлений от эксплуатации и реализации объектов недвижимости.

## Институциональные резервы укрепления доходного потенциала бюджета региона

Современный этап развития российского государства характеризуется постановкой масштабных общенациональных социально-экономических задач, решение которых должно осуществляться на основе качественных преобразований, в том числе на основе повышения эффективности финансовой деятельности государства, на основе перехода от управления бюджетными затратами к управлению результатами. В этих условиях неизмеримо возрастает роль государственного финансового контроля как действенного инструмента государственного регулирования социально-экономическими процессами, посредством которого обеспечиваются не только финансовые интересы государства в целом, но и конституционные права граждан и субъектов хозяйствования.

Проведение административной реформы, реформирование межбюджетных отношений и финансово-бюджетной системы в целом -основные факторы, определяющие современное состояние государственного финансового контроля. Этими же факторами обуславливаются основные направления дальнейшего развития государственного финансового контроля.

Первая группа изменений касается совершенствования законодательного и нормативного правового регулирования государственного финансового контроля. Одной из основных задач Минфина России является нормативно-правовое обеспечение деятельности подведомственной Минфину России Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзора).

Росфиннадзор пришел на смену Контрольно-ревизионному управлению (КРУ) Минфина - органу финансового контроля в системе исполнительной власти, имеющему многолетнюю историю и большие традиции эффективной деятельности. Он унаследовал основные кадры КРУ и сеть на местах, что способствует преемственности осуществления действенного и повсеместного контроля. Функции новой федеральной службы по сравнению с КРУ несколько изменились, причем, как нам кажется, не во всем в лучшую сторону. К значительным изменениям в деятельности органов государственного финансового контроля приведет бюджетная реформа. В настоящее время завершается приведение в соответствие с законодательством порядка осуществления финансового контроля Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, порядка взаимодействия этой Службы с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МВД России и ФСБ России при назначении и проведении ревизий (проверок).

При изменении роли органов финансового контроля на современном этапе особое значение приобретает самоконтроль как на наиболее эффективный метод, поскольку «любой централизованный контроль в российских условиях, по крайней мере, будет несовершенен и ни к чему хорошему не приведет»141. Понимая полемическую заостренность такой оценки, следует согласиться с тем, что бюджетирование, ориентированное на результат, требует адекватных приемов и методов контроля, с помощью которых можно оценить реальность полученных результатов и эффективность расходования бюджетных средств. Оно предполагает повышение роли внутреннего контроля и корректировку задач контроля внешнего.

До настоящего времени деятельность органов государственного финансового контроля, в основном, была нацелена на определение правильности ведения и достоверности учета и отчетности, законности и целевого использования бюджетных средств и государственной собственности. Вопрос оценки эффективности их использования, как правило, оставался за рамками контрольных мероприятий.

Конструкция бюджетной реформы фактически возвращает контрольные функции Минфину РФ и Министерству экономического развития и торговли РФ. Это противоречит одному из основных постулатов административной реформы, согласно которому функции контроля и надзора переданы из министерств в специально созданные федеральные службы. В экономической периодике уже появились предложения о том, какие ключевые элементы методологии аудита эффективности программных расходов бюджета целесообразно внедрять в текущую практику как самих министерств (внутренний аудит), так и контролирующих органов (внешний аудит). Эти элементы заметно отличаются от того, что предлагается в методике Счетной палаты.

В соответствии с решением Коллегии Минфина России начата подготовка поправок в Бюджетный кодекс и иные законодательные акты Российской Федерации по вопросам функционирования системы государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. При этом необходимо учесть, что в регулирование бюджетного процесса закладывается внутренний механизм контроля. Кроме того, уже сегодня в результате осуществленных в последние годы мер действующий Бюджетный кодекс и действующая бюджетная классификация обеспечивают «технологичный контроль», выражающийся в предоставлении или присвоении каждому направлению ассигнования федерального бюджета, предусмотренному на цели реализации национальных проектов, самостоятельного уникального кода бюджетной классификации. По такому коду имеется возможность отслеживать все операции в процессе исполнения федерального бюджета.

Следующая группа изменений затрагивает само содержание финансово-бюджетного контроля. Проводимая бюджетная реформа, переход к бюджетированию, ориентированному на результат, смещение акцентов бюджетного процесса с управления затратами на управление результатами предопределяют изменение содержания государственного финансового контроля.