Черкасова Юлия Ивановна. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований : на примере Красноярского края : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Черкасова Юлия Ивановна; [Место защиты: Рос. ун-т кооп.].- Москва, 2008.- 213 с.: ил. РГБ ОД, 61 08-8/1658

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические основы бюджетного регулирования 11

1.1 Экономическая сущность выравнивания бюджетной обеспеченности 11

1.2 Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации 24

1.3 Зарубежный опыт бюджетного выравнивания 39

2. Механизм выравнивания бюджетной обеспеченности на региональном уровне 52

2.1 Характеристика административно-территориального устройства Красноярского края 52

2.2 Оценка внутрирегиональных межбюджетных отношений 65

2.3 Анализ системы распределения финансовой помощи бюджетам на территории Красноярского края 85

3. Направления совершенствования механизма внутрирегионального бюджетного выравнивания 107

3.1. Налоговый потенциал муниципальных образований 107

3.2 Предложения по совершенствованию методики распределения средств фондов финансовой поддержки 127

3.3 Методический подход к распределению средств фонда муниципального развития

Заключение 154

Библиографический список 163

Приложения 180

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Федеративное устройство России предполагает наличие трех уровней публичной власти с присущими им функциями, наделенными собственными правами и обязательствами. Разделение полномочий по сбору доходов накладывает большое количество экономических ограничений на распределение налоговых поступлений между уровнями государственной власти. Принципы закрепления расходных и налоговых полномочий порождают неизбежность определенной вертикальной несбалансированности бюджетной системы (т.е. несоответствие расходных обязательств региональных и муниципальных властей их налоговым полномочиям). Вместе с тем принцип равенства бюджетной системы, закрепленный Бюджетным кодексом РФ, требует установления гарантий равных возможностей для всех органов власти одного уровня для предоставления общественных благ, что обусловливает необходимость преодоления горизонтальной несбалансированности бюджетной системы (межтерриториальной дифференциации расходных потребностей и доходного потенциала). В результате неотъемлемым элементом любой многоуровневой бюджетной системы является финансовая помощь.

В ходе проведения бюджетной реформы в Российской Федерации сформировалась принципиально новая бюджетная система. Произошедшие в последние годы изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней способствовали созданию их правовой и методологической базы, укреплению бюджетного федерализма, повышению бюджетной дисциплины, прозрачности и относительной стабильности распределения финансовых ресурсов. Вместе с тем реализация нового бюджетного законодательства требует проведения дальнейшей работы, в том числе в направлении повышения качества и эффективности управления муниципальными финансами.

Изменений, адекватных современным экономическим условиям с учетом опыта, накопленного финансовой наукой и мировой практикой, требует и сие-

**4**тема перераспределения средств между бюджетами, что вызывает необходимость в глубоком научном анализе проблем, связанных с организацией межбюджетных отношений на субфедеральном уровне с учетом интересов как органов власти, так и населения.

Проблемы формирования и распределения местных бюджетов, их взаимодействия между собой и с бюджетами вышестоящих уровней являются наиболее сложными в проведении бюджетной реформы. От их разрешения во многом зависит успешная реализация финансовых взаимосвязей и развитие бюджетного федерализма в стране. Качество, правильность, объективность распределения финансовой помощи позволяет эффективно использовать средства бюджета, реализовывать на практике принцип социальной справедливости.

Несмотря на положительные сдвиги в бюджетно-финансовой сфере, существует ряд проблемных моментов, снижающих эффективность бюджетного процесса и в целом регионального и муниципального управления, которые требуют первоочередного решения:

несоответствие нормативно-правовой базы современным требованиям в сфере управления, планирования и оценке деятельности бюджетных учреждений;

несовершенство бюджетного процесса. Низкое качество среднесрочного планирования и отсутствие мониторинга, позволяющие прогнозировать последствия принимаемых решений в области бюджетной политики и учета их будущих последствий;

низкая эффективность и результативность бюджетных расходов. Формирование расходной части районного бюджета на очередной финансовый год происходит на основе индексации расходов по разделам функциональной бюджетной классификации предыдущих лет уже сложившейся сети бюджетных учреждений и органов местного самоуправления. Программно-целевые методы используются только в рамках реализации региональных целевых программ. Финансирование бюджетных расходов осуществляется

**5**при отсутствии формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также системы оценки деятельности структурных подразделений администраций.

низкое качество предоставления муниципальных услуг населению. Определение объемов муниципальных услуг на очередной финансовый год осуществляется на основе индексации расходов предыдущих лет, при отсутствии системы ежегодной оценки потребности в муниципальных услугах и учета её результатов при формировании расходов на очередной финансовый год;

наличие высокой дифференциации налоговой базы в разрезе поселений по отдельным налогам и сборам. Сохраняется необходимость предоставления дополнительной финансовой поддержки в форме иных межбюджетных трансфертов бюджетам поселений;

ограниченность доходов муниципальных бюджетов, которая приводит к невозможности полного обеспечения финансирования всех получателей бюджетных средств.

В данной ситуации особую значимость приобретает процесс совершенствования механизмов распределения финансовой помощи на уровне субъекта Российской Федерации и разработка научно обоснованного подхода к организации межбюджетных отношений. Отсутствие методики оценки и эффективности бюджетного выравнивания приводит к получению неполной, недостоверной информации, ослаблению контроля за использованием средств, что усиливает необходимость создания механизма, позволяющего объективно распределять финансовую помощь.

**Степень разработанности темы исследования.**В отечественной экономической литературе вопросы межбюджетных отношений с позиции анализа теории государственных финансов в своих научных работах рассматривали: А.М.Бабич, ПЛ.Гензель, Л.А.Дробозина, А.Журавская, А.Г.Игудин, В.Г.Пансков, М.А.Пессель, Г.Б.Поляк, В.М.Родионова, М.В.Романовский, Б.М.Сабанти, С.П.Солянникова, В.Б.Христенко, Д.Г.Черник, Н.А.Ширкевич,

Т.Ф.Юткина, М.И.Яндиев и др.

Общие вопросы федеративных отношений и региональной политики, в которых содержится анализ межбюджетных отношений как элемент, исследовали авторы: М.К. Бандман, С.Д. Валентей, А.Г. Гранберг, В.И.Клистории, В.Н. Лексин, Т.Г. Морозова, П.Б. Пыренков, В.Е.Селиверстов, Л.В.Смирнягин, А.Е.Суглобов, А.Н. Швецов и др.

Международный опыт и схемы бюджетного выравнивания, наиболее соответствующие российским условиям, обобщены в работах К.К. Баранова, С. Б. Баткибекова, О.В.Богачевой, Э.А.Вознесенского, А.Г.Грязновой, П.А. Кадочникова, О.В. Лугового, А.Ф. Самохвалова, СМ. Синельникова, A.M. Лаврова, И.В. Трунина и др.

Проблемам бюджетного федерализма посвящены работы экспертов Всемирного банка: Р.В.Бола, П.Бута, К.Валих, К. Вонга, Д.Кларка, Р.У.Рефьюза и др. Значительный вклад в разработку теоретических и практических вопросов межбюджетных отношений внесли зарубежные ученые — Г. Бреннан, Дж. Бью-кенен, Р.Масгрейв, Дж. Норрергард, У. Оутс, Д.Э.Стиглиц, А.Токвиль, Ч.Тибу и др.

В то же время вопросы выравнивания бюджетной обеспеченности на внутрирегиональном уровне освещены недостаточно. Совершенствование методологического аппарата межбюджетных отношений в экономической литературе и на практике осуществляется в основном применительно к отношениям «центр - регион» без выделения специфики нижнего звена бюджетной системы. С этих позиций определенный теоретический и практический интерес представляет разработка методических подходов к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований, что обусловило выбор темы исследования и её актуальность и своевременность.

Цель исследования состоит в разработке методических положений и рекомендаций по совершенствованию процесса выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в условиях реформирования

**7**бюджетной системы Российской Федерации. Для достижения поставленной цели определены и решены следующие **задачи:**

обоснована совокупность взаимосвязанных элементов межбюджетных отношений как отдельной самостоятельной системы с присущими ей характеристиками;

исследована сущность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, определены механизмы и инструменты выравнивания;

изучен порядок предоставления финансовой помощи в отдельных государствах и в России;

разработана и апробирована на материалах Красноярского края методика анализа межбюджетных отношений;

предложена методика оценки налогового потенциала муниципальных образований;

предложены рекомендации по совершенствованию методики распределения фондов финансовой поддержки;

разработана методика распределения средств фонда муниципального развития.

**Область исследования.**Исследование соответствует п.2.2. «Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков»; п.2.3. «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике» раздела 2 «Государственные финансы» специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит Паспорта научных специальностей ВАК (экономические науки).

**Объектом исследования**является консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации - Красноярского края.

**Предметом исследования**диссертационной работы являются экономические отношения, возникающие при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

**Теоретической и методологической базой исследования**является кон-

**8**кретное приложение теории научного познания к предмету исследования. Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам теории финансов, бюджетной системы, налогообложения и межбюджетных отношений, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, министерств и ведомств, материалы научно-исследовательских учреждений, периодические экономические издания.

Методологическую основу исследования составили теории развития экономики, бюджетного федерализма и связанные с ними теоретические и практические аспекты методологии и организации внутрирегионального бюджетного выравнивания.

В качестве информационной базы исследования были использованы данные статистических сборников, финансовых отчетов администрации Красноярского края и муниципальных образований, а также публикации, личные наблюдения и выводы автора, полученные в ходе проведения научного исследования; данные, размещенные в Интернет.

При проведении исследования были использованы общие научные методы: обследование, наблюдение, сбор и анализ информации, сопоставление и сравнение теоретических основ с их практическим внедрением, обобщение и системный подход.

**Научная новизна исследования**состоит в разработке методик внутрирегионального бюджетного выравнивания, учитывающих территориальные особенности, социальные потребности, различия экономических условий, направленных на повышение эффективного управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Наиболее существенные результаты, содержащие научную новизну диссертационного исследования, заключаются в следующем:

- сформулирована сущность выравнивания бюджетной обеспеченности с целью уточнения понятийного аппарата по теме исследования, уточнены механизмы и инструменты выравнивания, позволяющие конкретизировать порядок предоставления финансовой помощи;

предложена методика оценки межбюджетных отношений, позволяющая повысить эффективность, осуществлять текущий контроль результатов реализации финансовой политики и принимать решения, направленные на поддержание устойчивого роста экономической базы органов власти;

предложено использовать метод регрессионного анализа для оценки налогового потенциала муниципальных образований в среднесрочном и долгосрочном финансовом планировании, что в сравнении применяемым метом прямого счета увеличит точность расчетов и снизит их трудоемкость;

усовершенствована действующая методика распределения средств фондов финансовой поддержки за счет использования механизма пропорционального подтягивания, что позволит повысить эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

разработана методика распределения средств фонда муниципального развития, направленная на повышение эффективности распределения его средств, реализацию принципа справедливости за счет использования показателей оценки качества управления финансами и предложенных критериев конкурсного отбора.

**Практическая значимость работы**состоит в том, что использование разработанной методики оценки межбюджетных отношении позволяет улуч-, шить качество анализа, снизить трудоемкость контрольных процедур, повысить эффективность использования целевых средств.

Предложения по распределению средств фонда муниципального развития позволяют учитывать результаты управления финансами местными администрациями, способствуют принятию обоснованных решений при планировании направлений использования средств, повышают заинтересованность получателей в повышении эффективности их освоения.

Рекомендации, содержащиеся в диссертации, носят конкретный характер, имеют практическую направленность и могут быть использованы в практике работы финансовых органов.

Результаты исследования апробированы и используются в подготовке учебно-методических материалов и при чтении лекций студентам по дисциплинам «Финансы», «Налоги и налогообложение» и «Бюджетная система РФ».

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационной работы докладывались и обсуждались на научных конференциях: межвузовской научной конференции «Актуальные проблемы современной науки и пути их решения» (Красноярск, 2000 г.), региональной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Проблемы бухгалтерского учета, налогообложения, аудита и экономического анализа в условиях реформирования российской экономики» (Красноярск, 2002 г.), методологическом семинаре ГОУ ВПО КГТЭИ (Красноярск, 2005), Третьей международной конференции ММПО' 2007 (Красноярск, 2007 г.), публиковались в сборниках научных трудов.

Предложения по оценке межбюджетных отношений, совершенствованию методики распределения средств фондов финансовой поддержки и методический подход к распределению средств фонда муниципального развития в Красноярском крае приняты к апробации комиссией по бюджетной и налоговой политике Законодательного собрания Красноярского края (акт о внедрении от 18 апреля 2008 г.), Министерством финансов Красноярского края (акт о внедрении от 22 июля 2008 г.), финансово-экономическим управлением администрации Шарыповского района Красноярского края (акт о внедрении от 17 января 2008 г.).

**Публикации.**По результатам диссертации опубликованы 15 научных статей (в том числе три в журнале, входящем в список ВАК, объемом 1,6 п.л.), общий объем публикаций - 4,7 п.л., авторских - 3,9 п.л.

**Структура диссертационной работы**построена в соответствии с целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, содержащих 32 таблицы, 23 рисунка, заключения, списка литературы и приложений. Основной текст работы составляет 162 страницы.

## Экономическая сущность выравнивания бюджетной обеспеченности

Проблемы бюджетного регулирования характерны для большинства государств, независимо от присущей им экономической системы. Несмотря на равенство совокупных доходов (включая субсидии) и расходов бюджетов, на региональном уровне, как правило, сохраняются существенные различия в бюджетном положении отдельных территорий. Часто это обусловлено независящими от властей факторами. Например, уровнем экономического развития, хозяйственной специализацией, численностью и плотностью населения, урбанизацией, наличием природных ресурсов, природно-климатическими особенностями зоны и др. И хотя цель выравнивания едина, государственное устройство накладывает на процесс сглаживания свои особенности. Федеративное государство предполагает наличие нескольких уровней управления. Выравнивание различий осуществляется как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Однако результаты этого процесса объективно различаются в силу масштаба формирующих объективных причин. В результате проблема: распределения финансовых ресурсов между муниципальными образованиями остается насущной и требует своего решения на разных этапах развития.

Проблемы выравнивания региональных различий с помощью бюджетных инструментов нашли свою наибольшую проработанность в рамках теорий экономического федерализма. В зарубежной науке теории, связанные с проблемами сглаживания диспропорций, основанные на положениях экономического и бюджетного федерализма, государственного регулирования экономики, налогообложения, общественного сектора и государственных финансов получают развитие начиная с тридцатых годов XX века. На наш взгляд, именно их можно считать первыми теориями выравнивания экономических потенциалов с помощью механизмов бюджетного регулирования.

Дж. Бьюкенен и Ч. Тибу выдвинули и обосновали в 1950 — 1960 гг. гипотезы необходимости существования в федеративных государствах нескольких уровней публичной власти с наличием у них определенных функций. Непосредственно принципы распределения как доходных, так и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы были сформулированы в частности в трудах (1970 -1980 гг.) У. Оутса и Р. Масгрейва [67, 171, 172].

Исследования разделения доходных полномочий, проведенные Дж. Нор-регардом и Г. Бреннаном выявили большое количество экономических ограничений, накладываемых на распределение налоговых поступлений между уровнями государственной власти. Из рассмотренных ими принципов закрепления расходных и налоговых полномочий между уровнями публичной власти следует вывод о неизбежности в той или иной степени определенной вертикальной несбалансированности бюджетной системы (т.е. несоответствия расходных обязательств региональных властей их налоговым полномочиям). Вместе с тем принцип равенства требует установления гарантий равных возможностей для всех органов власти одного уровня путем предоставления общественных благ, ,. что обусловливает преодоление горизонтальной несбалансированности бюджетной системы (межтерриториальной дифференциации расходных потребностей и доходного потенциала). В результате неотъемлемым элементом любой многоуровневой бюджетной системы является финансовая помощь.

В период административно - командной экономики Советского Союза проблема выравнивания решалась путем экономического районирования, создания объективной системы территориального планирования, максимального использования сравнительных преимуществ экономических районов и минимизации транспортных издержек.

## Характеристика административно-территориального устройства Красноярского края

Экономика региона в настоящее время характеризуется диверсифицированной производственной структурой. Интенсивное формирование отраслей специализации региона при значительном расширении состава комплексных и обслуживающих производств происходило в 60-е — 80-е годы прошлого века. Масштабы и темпы его определялись в соответствии с реализацией крупных отраслевых, межотраслевых и территориальных проектов государственного значения (в первую очередь, создание крупнейшего резервного энергетического потенциала и базы энергоемких производств в масштабе страны). В результате в регионе был накоплен многоаспектный потенциал - мощная база будущего развития его производительных сил. Именно он позволил краю в 90-х годах сохранить такую социально-экономическую среду, которая в определенной степени способствовала смягчению общероссийского кризиса на уровне региона.

По наличию полезных ископаемых регион занимает одно из ведущих мест в стране. Полезные ископаемые представлены многочисленными месторождениями каменного и бурого угля, нефти, газа, железных руд, марганца, свинца, сурьмы, золота, редкоземельных элементов, меди, никеля, платиноидов, апатитов, фосфоритов, графита, каменной соли, магнезитов.

Красноярский край занимает 1-е место в России по запасам угля, никеля, нефелиновых руд, магнезитов, графита. В крае добываются практически все платиноиды, 75% кобальта, 80% никеля, 70% меди, 24% свинца, 16% угля от общей добычи России. В регионе 25 месторождений нефти, запасы которой по промышленным категориям - 618 млн. т. Запасы газа сосредоточенные в Юж-но-Соленинском, Северо-Соленинском и Пеляткинском месторождениях составляют более 1 трлн. куб. м, а газоконденсата - более 58 млн. т. По добыче золота край занимает одно из первых мест среди российских регионов (Олим-пиадинское золоторудное месторождение - второе по объему запасов в России).

На территории края расположена большая часть Канско-Ачинского и Тунгусского бассейнов, Минусинский, Таймырский и часть Ленского бассейна, которые располагают большими запасами угля. Общие разведанные запасы -86,3 млрд. т., промышленно освоено 7%. Преимущества Канско-Ачинского бу-роугольного бассейна заключаются в уникальности запасов углей, пригодных для открытых разработок, и его выгодное географическое расположение - вдоль транссибирской железной дороги.

Основные запасы свинца и цинка сосредоточены на Горевском свинцово-цинковом месторождении - одном из крупнейших в мире (42,4% промышленных запасов свинца, 2,5% запасов цинка России). Норильский рудный район богат медно-никелевыми рудами. На базе месторождений создан горнометаллургический комплекс ОАО «ГМК «Норильский никель» - крупнейший в мире производитель никеля и металлов платиновой группы.

## Налоговый потенциал муниципальных образований

Современная экономическая ситуация требует от местных органов власти решение проблемы наполнения бюджета, связанной с реализацией налоговой политики. Основанием для расчета доходных поступлений должна быть, в первую очередь, реальная доходная база, учитывающая систему природного, экономического и технологического потенциала территории.

Законодательство трактует налоговый потенциал как «совокупность объектов налогообложения в рамках действующей налоговой системы расположенных на территории субъекта» [52], что, по нашему мнению, недостаточно точно, отражает суть данного понятия. Бесспорно, в основе определения налогового потенциала лежит налоговая база. Однако, не её стоимостная оценка характеризует налоговый потенциал, а способность извлекать из неё доход.

Термин «потенциал», согласно толковому словарю русского языка, означает «возможность». Исходя из данного значения можно говорить о налоговом потенциале, как о «налоговой возможности», т.е. о некоторой условной, в принципе достижимой сумме налоговых сборов. В мировой практике используется несколько похожий термин — «tax capacity», означающий налогоспособность или «способность базы налогообложения в пределах какой-либо административной единицы приносить доходы в виде налоговых поступлений (но не фактическая сумма поступлений, как таковых)» [50, 160].

Традиционно, цель оценки налогового потенциала - более справедливое распределение налогов и увеличение их отдачи. Примеры оценки налогового потенциала были уже в Римском государстве (14 г.н.э.), для этого проводилась оценка земельных угодий, составлялись кадастры по каждому городу, содержавшие данные о землевладельцах, производилась перепись населения и т.д. И в России в петровскую эпоху использовались отдельные примеры оценки налога по территории с целью более полного выполнения бюджета, также проводились оценки земельных угодий и перепись населения.

Налоговый потенциал играет весомую роль в совершенствовании межбюджетных отношений вообще и в определении порядка предоставления трансфертов в частности. Если реально определены «налоговые возможности» регионов, то тем самым резко уменьшается вероятность субъективного подхода к оценке действительной потребности в помощи, повышается самостоятельность муниципалитетов в использовании своего налогового потенциала, снимаются в какой-то мере противоречия между центром и муниципалитетами, т.к. устраняется главная причина - несправедливость в распределении финансовой помощи. Регион вправе производить ту или иную налоговую политику, а именно, использовать или нет предоставленные ему налоги, менять ставки, льготировать что-либо в рамках имеющихся прав или полностью отказаться от льгот. К тому же, это будет его собственным выбором, который, влияет на доходную часть бюджета, но в то же время должен быть исключен при распределении средств для обеспечения сопоставимых условий. С этой целью и следует использовать налоговый потенциал.