

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОУ ВПО «УДМУРТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Бабушкина Ирина Владимировна

**МОДЕЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ В СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

(на примере Удмуртской Республики)

Специальность: 08.00.05 – экономика и управление народного хозяйства
(региональная экономика);
08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит
(государственные финансы)

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель – заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор экономических наук,
профессор Боткин Олег Иванович

Ижевск, 2006г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ПРАВОВОЙ СТАТУС БЮДЖЕТА В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ.....	7
1.1. Теоретические положения федерализма в бюджетном процессе.....	7
1.2. Влияние бюджетного федерализма на построение регионального бюджета.....	17
1.3. Социально-экономическая основа реформирования межбюджетных отношений региона.....	28
2. ОЦЕНКА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ БЮДЖЕТОВ В РЕГИОНЕ.....	57
2.1. Структурирование внутрисубъектных межбюджетных отношений ..	57
2.2. Оценка внутрисубъектных межбюджетных отношений региона дореформенного периода.....	65
2.3. Формирование экономической основы бюджетных отношений муниципальных образований.....	82
3. МОДЕЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	103
3.1. Методика оценки экономического потенциала муниципального образования.....	103
3.2. Методика расчета налоговых доходов муниципальных бюджетов.....	117
3.3. Методика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.....	125
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	154
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	159
ПРИЛОЖЕНИЯ	

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Одним из неблагоприятных воздействий рыночных реформ на экономику Российской Федерации явилось обострение проблемы асимметрии регионального экономического развития. Диспропорции экономического развития отразились и на бюджетной сфере, возникла проблема острой нехватки финансовых ресурсов, которая особенно остро проявлялась на уровне местных бюджетов. Следствием такого положения явилось неравенство в обеспечении граждан бюджетными услугами, хотя общее равенство и гарантируется Конституцией Российской Федерации.

В результате в последние годы одним из ключевых вопросов государственной бюджетной политики является построение межбюджетных отношений и эффективное межбюджетное регулирование. При этом необходимо отметить, что если взаимоотношения между Федерацией и регионами урегулировались в законодательном порядке, то взаимоотношения между субъектом Федерации и муниципальными образованиями являются пробелами в бюджетном законодательстве и потому регулировались лишь по аналогии с межбюджетными отношениями уровня «Федерация – регион».

В последнее время проблемы внутрисубъектных межбюджетных отношений приобрели особую актуальность в свете реформ бюджетной системы и местного самоуправления. В связи с этим возникает необходимость в разработке теоретических основ и методик, позволяющих сформировать эффективные межбюджетные отношения между регионами и муниципальными образованиями.

Степень разработанности темы. Проблемам межбюджетных отношений в федеративном государстве, в том числе внутрисубъектных отношений посвящены работы многих ученых экономистов-финансистов: Н.В.Бабича, О.В.Богачевой, О.И.Боткина, О.В.Врублевской, А.А.Дробозиной, Р.М.Каримова, А.Ю.Козака, Ю.С.Колесникова, Г.Н.Куцури, А.М.Лаврова,

А.Я.Лившица, И.Х.Озерова, А.К.Осипова, Г.Б.Поляка, И.А.Пыховой, В.М.Родионовой, В.Христенко и других.

Содержание этих работ свидетельствует об обилии мнений и подходов к решению проблем, возникающих в сфере межбюджетных отношений и о необходимости дальнейшей разработки теоретических и методологических основ межбюджетных отношений. Требуется проведение анализа существующей практики формирования внутрисубъектных межбюджетных отношений и межбюджетного регулирования с целью выявления наиболее оптимальных вариантов государственного воздействия на этот сектор бюджетной сферы.

Цели и задачи исследования. Исследование проведено с целью разработки научно-методических основ регулирования внутрисубъектных межбюджетных отношений в системе бюджетного федерализма. Для достижения поставленной цели возникла необходимость решения следующих задач:

- определить место межбюджетных отношений в системе бюджетного федерализма;
- уточнить содержание внутрисубъектных межбюджетных отношений, выявить их особенности и виды;
- исследовать характер и методы государственного регулирования межбюджетных отношений, в том числе внутрисубъектных;
- оценить состояние межбюджетных отношений регионального уровня, выявить тенденции и особенности их развития;
- разработать методики оценки уровня экономического развития муниципальных образований; определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности и распределения средств Фондов финансовой поддержки местных бюджетов с учетом выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Предметом исследования являются межбюджетные отношения, возникающие между органами государственной власти региона и муниципальных образований. Объектом исследования является бюджет муниципального образования.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования послужили идеи, изложенные в трудах зарубежных и отечественных экономистов, посвященных сущности бюджетного федерализма, совершенствованию межбюджетных отношений и оптимизации бюджетной системы. В процессе работы использовались общенаучные методы исследования: комплексность, системность, сравнение и анализ. При исследовании фактических данных использовался метод статистической обработки информации, также были изучены нормативно-правовые акты органов власти, материалы периодической печати.

Научная новизна результатов диссертационного исследования:

- уточнено понятие бюджетного федерализма как аспекта федерализма;
- уточнено понятие внутрисубъектных межбюджетных отношений как системы бюджетных отношений и как части финансовых отношений, возникающих в результате исполнения бюджета регионального и бюджетов муниципальных образований и реализуемых через органы власти в ходе их деятельности;
- дана оценка межбюджетных отношений, возникающих между бюджетом региона и бюджетами муниципальных образований Удмуртии, выявлены тенденции их формирования и развития;
- разработана методика распределения средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований с учетом уровня их социально-экономического развития, типа муниципалитета, а также с учетом выравнивания уровня бюджетной обеспеченности;

- разработана методика оценки уровня социально-экономического развития муниципального образования;

- усовершенствована методика определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований исходя из величины налогового потенциала муниципалитета.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется его ориентацией на обоснование возрастающей роли бюджетного разграничения и регулирования внутрисубъектных межбюджетных отношений. Это позволит усовершенствовать взаимоотношения региональных органов власти и органов местного самоуправления муниципальных образований региона в бюджетной сфере. Разработанные в диссертации методики могут способствовать успешному проведению реформ бюджетной системы и местного самоуправления, а также упрощению процесса выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Апробация исследования. По теме диссертации автором опубликовано шесть печатных работ общим объемом 8,8 п.л.

Основные положения исследования доложены на конференциях:

- «Стратегия развития экономики региона в условиях глобализации». Международная экономическая конференция молодых ученых и аспирантов, проводилась ГОУ ВПО ИжГТУ, г. Ижевск, апрель 2004г.;

- Выездная коллегия, проводимая Министерством экономики УР, Завьяловский р-н УР, март 2005г.

- «Политика и бизнес в условиях глобализации». Международная экономическая конференция молодых ученых и аспирантов, проводилась ГОУ ВПО ИжГТУ, г. Ижевск, апрель 2005г.

ГЛАВА 1. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ПРАВОВОЙ СТАТУС БЮДЖЕТА В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

1.1. Теоретические положения федерализма в бюджетном процессе

Конституция Российской Федерации 1993 г. провозгласила Россию федеративным государством. В это же время и, вероятно, вследствие данных конституционных положений, в нашей стране приобретают особую актуальность вопросы федерализма. Идеями федерализма пронизаны на сегодняшний день все стороны общественной жизни, и, конечно же, экономическая жизнь страны.

Поскольку современная история федерализма в России насчитывает чуть более десятка лет, то, вполне естественно, что на процесс становления и развития российского федеративного государства большое влияние оказали западные концепции, имеющие многовековую историю.

В частности, в России нашли применение многие положения одной из наиболее популярных в настоящее время теории кооперативного федерализма. В соответствие с ней важными моментами являются взаимодействие и сотрудничество федерации и ее субъектов при реализации закрепленных за ними конституционных полномочий. Достижение поставленных общих целей становится возможным благодаря применению механизмов вертикального и горизонтального сотрудничества. С этой целью могут создаваться, во-первых, региональные объединения субъектов федерации, которые сотрудничают и между собой, и вступают во взаимоотношения с федерацией в целом. Такие объединения не имеют, как правило, политического характера, а формируются на основе экономических или территориальных признаков. Примером таких объединений в РФ может служить разделение по федеральным округам.

Во-вторых, возможно создание вертикальных, федерально-региональных органов совещательного характера. Такие органы призваны выявлять и сглаживать противоречия между центром и периферией. В качестве такого

органа в России можно рассмотреть совещания Президента РФ с главами субъектов федерации.

Следующим важным моментом теории кооперативного федерализма является развитие социально-экономической инфраструктуры и приведение к общенациональному стандарту уровня жизни в более бедных регионах. Проводимая в России бюджетная реформа одной из основных своих целей устанавливает выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов федерации и муниципальных образований, то есть создание приблизительно равного доступа граждан к получению государственных услуг на всей территории страны.

Однако, несмотря на очевидную преемственность, российский федерализм имеет и национальные черты, которые обусловлены влиянием научной мысли в отношении концепции федерализма.

Так, существует мнение, согласно которому истоки российской федеративной государственности идут еще с начала образования Русского централизованного государства. Принципы федерализма отражались уже в правовых документах тех времен. Знаменитый русский историк Костомаров Н.И. считал, что удельно-вечевой порядок Киевской Руси с присущим ему стремлением отдельных областей и окраин к самостоятельности являлся прообразом федеративного государственного устройства, и автор придерживается этих же позиций [65]. Однако, есть и противоположные мнения. Например, такие исследователи, как Р.Г. Абдулатипов, С.М. Соловьев, П.Б. Струве считают Русь более унитарным, централизованным государством [1,150].

История СССР также демонстрирует различные взгляды на идеи федерализма. Так, большевистское движение первоначально отвергало федеративное устройство, считая его ослабляющим экономику фактором. Но, движение национализма и борьбы за суверенитет, возникшее повсеместно на территории царской России после революции 1917 года, предъявило свои требования и федерализм стал компромиссным решением, благодаря которому

удалось сохранить крупное государство единым. Конституция РСФСР от 10.07.1918 г. впервые определила федеративное устройство РСФСР. В качестве федерации рассматривался и Союз ССР, что закреплялось в Конституциях СССР 1924, 1936 и 1977 гг.

И уже на этом этапе очевидно существенное отличие российского федерализма от зарубежного. Федеративные отношения и в России, и в СССР были нацелены в первую очередь на решение национального вопроса, тогда как в зарубежной практике федеративное устройство является инструментом децентрализации власти. Кроме того, многие исследователи отмечают формальность федеративности в этот период, так как фактически все наиболее важные общественные отношения урегулировались в централизованном порядке и уровень самостоятельности административно-территориальных образований был чрезвычайно низок.

В связи с этим, можно сказать, что фактически становление и развитие федерализма в России началось с принятия Конституции РФ 1993г. которая скорректировала положения Федеративного договора. Впоследствии были подписаны подобные договоры с республикой Татарстан, Башкортостан, Кабардино-Балкарией. А с 1996г. этот процесс активизировался и приобрел уже массовый характер.

Современный российский федерализм уникален, обладает специфическими, национальными особенностями. В качестве наиболее ярких можно выделить следующие.

1. Российская Федерация состоит из 89 субъектов. Такое большое количество уникально и совершенно нетипично для мировой практики.

2. Конституция устанавливает равноправие всех своих субъектов, то есть по определению федерация является симметричной, хотя фактически очевидна асимметрия статуса и возможностей разных субъектов. Одним из наиболее ярких подтверждений тому может послужить Республика Татарстан. Такое неравное положение прослеживается изначально уже из наличия разных видов субъектов. Так, в составе Российской Федерации есть республики, края,

области, автономные области и округа, два города федерального значения. Естественно, что такое разнообразие влечет за собой и существенные особенности экономического, демографического, географического характера.

Таким образом, можно отметить, что равноправие субъектов федерации наблюдается в основном только в области взаимоотношений региональных органов власти с федеральными органами государственной власти.

3. Федеративное устройство России основано как на принципе национального, так и территориального деления государства. То есть, можно сказать, что сложившаяся исторически функция федерализма по разрешению национального вопроса актуальна и по сей день, что совершенно не характерно для зарубежных федераций.

4. Российский федерализм основывается не только на конституционных положениях, но и на договорных началах. Федеративный договор и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации оказали большое значение на развитие федеративных отношений. Однако, в качестве положительной тенденции можно рассматривать постепенный переход к законодательному разрешению вопросов, ранее регулируемых путем заключения договоров. В частности, был принят ряд нормативных актов, разграничивающих полномочия между органами власти различных уровней.

Бюджетный федерализм является частным случаем, составным элементом федерализма вообще, поэтому история развития бюджетного федерализма в России тесно связана с становлением и развитием федеративных отношений.

Было бы справедливо отнести фактическое возникновение бюджетного федерализма к моменту перехода России к рыночным реформам. Конечно, в СССР провозглашалось федеративное устройство и существовали бюджеты разных уровней. Бюджетная система РСФСР была частью централизованной бюджетной системы Советского Союза, которая в свою очередь представляла собой совокупность всех бюджетов страны, объединенных в государственном

бюджете СССР. Последний состоял из союзного бюджета, государственных бюджетов союзных республик, бюджета государственного социального страхования. Государственные бюджеты союзных республик, в свою очередь, включали республиканский бюджет союзной республики, государственные бюджеты автономных республик, входящих в состав союзной республики, местные бюджеты. В составе местных бюджетов выделялись три группы: бюджеты областей и краев, бюджеты городов республиканского подчинения, бюджеты районов (в республиках, не имеющих областного деления). При этом в состав бюджетов областей входили областные, краевые бюджеты (по аналогии со структурой государственных бюджетов союзных республик), бюджеты автономных областей (округов), бюджеты городов областного (краевого) подчинения, бюджеты районов. Бюджеты районов (в составе бюджетов областей), в свою очередь, охватывали районные бюджеты, бюджеты городов районного подчинения, бюджеты городов районного подчинения, бюджеты городских поселков, сельские бюджеты.

Республики наделялись правом самостоятельного определения состава доходов и расходов своих бюджетов и установления бюджетного процесса. Однако, не следует забывать, что права эти носили во многом декларативный характер и на деле федеративные отношения носили лишь формальный характер, так как слишком явная прослеживалась зависимость нижестоящих бюджетов от вышестоящего, Государственного бюджета СССР. В частности, распределение доходов отражало специфику советской налоговой системы, которая не позволяла обсуждать вопросы распределения доходных полномочий между различными уровнями власти, т.к. большинство основных показателей подлежало утверждению вышестоящими властями.

Процесс принятия бюджетов административно-территориальных образований заключался в утверждении их расходных и доходных показателей органами государственной власти вышестоящего уровня, а сами региональные бюджеты впоследствии подлежали консолидации в единый государственный бюджет. В силу отсутствия каких-либо единых норм закрепления доходных

источников и расходных полномочий, для каждой административно-территориальной единицы существовали индивидуальные пропорции распределения налоговых и неналоговых доходов, за счет которых финансировались заранее согласованные расходы. Межбюджетное выравнивание осуществлялось также путем выделения из бюджета вышестоящего уровня дотаций на финансирование тех или иных расходных статей, причем объемы дотирования определялись в результате согласования потребностей в средствах на основании натуральных нормативов.

Но об определенной преемственности все же можно говорить, поскольку именно в советский период были установлены основные принципы бюджетного федерализма.

Современная российская модель бюджетного федерализма начала складываться в Российской Федерации, начиная с 1991 года. С введением принципов реального федерализма в сфере государственного устройства потребовались серьезные реформы бюджетной системы и межбюджетных отношений внутри России. В конце 1991 года Верховным Советом РСФСР были приняты Законы “Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства в РСФСР” и “Об основах налоговой системы РСФСР”, которые содержали основные принципы бюджетного федерализма. В последующие два года положения указанных законодательных актов получили развитие в Законах “О субвенциях республикам в составе РФ, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу” и “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления”. В соответствии с этими законодательными актами бюджет РСФСР, республиканские бюджеты республик в составе РСФСР, бюджета краев и областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, областной бюджет автономной области и другие бюджеты стали рассматриваться как самостоятельные части бюджетной

системы, а также было предусмотрено ежегодное составление консолидированных бюджетов всех уровней. То есть, именно в этот период были заложены механизмы децентрализации и взаимодействия разных уровней бюджетной системы.

Период 1992-1993 гг. многие авторы определяют как период «стихийной» децентрализации. В условиях значительного снижения налоговых поступлений, федеральные органы власти начали процесс передачи части расходных полномочий федерального бюджета на региональный уровень, в то же время регионы не получили практически никаких прав по самостоятельной мобилизации доходов в бюджет. Федеральные власти, вместе с тем, сохранили за собой право дифференцированно регулировать отчисления в региональные бюджеты от основных федеральных налогов, определяющих размер налоговых доходов бюджетной системы страны. Финансовая помощь региональным бюджетам в 1992-1993 годах осуществлялась в форме дотаций в случае, если доходов от собственных и регулирующих налогов оказывалось недостаточно для покрытия минимально необходимого бюджета, размер которого определялся в результате согласований между федеральными и региональными властями.

С конца 1993 – начала 1994 гг., после принятия новой Российской Конституции, начался новый этап в развитии межбюджетных отношений. Была конституционно закреплена трехуровневая бюджетная система, Закреплены бюджетные и налоговые полномочия РФ и ее субъектов.

Реформа межбюджетных отношений 1994 г. ставила своей основной целью формализацию вопросов распределения доходов между федеральным и региональным бюджетами и предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня, и, можно сказать, что в значительной степени эта цель была достигнута. Так, в результате проведения реформы во-первых, был образован фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР). Средства этого фонда должны были распределяться между субъектами федерации по единой методике, учитывающей налоговый потенциал и расходные потребности

региона. Во-вторых, предпринята попытка установления единых нормативов распределения налоговых поступлений между центром и регионами. В законе о федеральном бюджете появились единые нормативы распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами по основным федеральным налогам.

Следующий этап можно охарактеризовать как застойный период. Каких-то значимых изменений не происходило, однако явно наметился кризис межбюджетных отношений и региональных финансов. Попытки изменения ситуации не привели к успеху. Так, в 1998 году проваливается разработка основных направлений реформирования межбюджетных отношений, одобренных трехсторонней рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений и принятых Правительством в конце июля 1998 года в виде Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах (постановление от 30 июля 1998 г. №862). Этот документ предполагал следующие основные направления реформы межбюджетных отношений: разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ, совершенствование методики формирования и распределения федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, а также инвестиционная поддержка развития территорий.

И, наконец, последний, современный этап развития бюджетного федерализма, который можно назвать этапом активных реформ. Положено начало формирования новой системы межбюджетных отношений. Основой этой системы являются уже упоминаемые выше концепции «конкурентного» и «кооперативного» федерализма. На вооружение в качестве примера взята канадская модель, которая привлекает своей приверженностью разделению и самостоятельности властей всех уровней. В тоже время сложившаяся у нас система межбюджетных отношений тяготеет к германской модели, с ориентацией на совместные (пересекающиеся) полномочия и ответственность

и, как следствие, сложные процедуры согласования основных финансовых решений. Законодательной основой для проведения бюджетной реформы явились следующие акты: внесение поправок в Бюджетный и Налоговый Кодексы РФ; ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»; ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; принятые правительственные программы развития бюджетного федерализма в РФ. Они определили оптимальные для среднесрочной перспективы характеристики российского бюджетного федерализма. Так, расщепление основных налогов и выравнивание будут сближать его с «кооперативной» моделью, а самостоятельность в основных расходах и неприятие «мандатов» - с «конкурентной».

В целом, можно отметить, что приоритетами настоящей бюджетной реформы являются еще большая децентрализация власти; повышение уровня самостоятельности нижестоящих бюджетов, что особенно заметно на местном уровне; а также обеспечение равных возможностей всех субъектов по предоставлению государственных гарантий, услуг, то есть обеспечение закрепленной в Конституции социальной справедливости.

Новая система межбюджетных отношений предусматривает переход к законодательному регулированию отношений, отказу от предоставления «необеспеченных мандатов», формированию фактически четырехуровневой бюджетной системы, к четкому разграничению полномочий, долгосрочному планированию и к выравниванию по формуле.

Таким образом, бюджетный федерализм в России отражает общее демократическое направление развития государства и конечной целью преследует создание экономически выгодной для всех участников федерации системы межбюджетных отношений.

Подводя итоги, отметим, что в развитии бюджетного федерализма в России явно прослеживается этапность и можно выделить два этапа:

1 этап – декларативное существование бюджетного федерализма в РСФСР и СССР;

2 этап - становление и развитие реального бюджетного федерализма в России. В свою очередь, второй этап разбивается на несколько периодов, представленных в табл. 1.1.

Таблица 1.1.

Периоды развития бюджетного федерализма в Российской Федерации

Период	Годы	Этапы развития
1.	1991г.	Создание многоуровневой бюджетной системы
2.	1992-1993гг.	«Стихийная» децентрализация межбюджетных отношений
3.	1993-1994г.	Единые нормативы и создание Фонда финансовой поддержки регионов
4.	1995-1998гг.	«Застой» межбюджетных отношений и кризис региональных финансов
5.	1999-2001гг. 15.08.2001г. 2001-2002гг. Июнь 2003г. 2003г. 01.01.2005г. 01.01.2006г.	Концепция реформирования МБО (третья реформа МБО – ФФПР и ФК) Программа развития бюджетного федерализма Работа Комиссии при Президенте РФ Принят закон о субъектах РФ Закон о МСУ, внесение поправок в БК и НК Новая система МБО (частичная реализация) Новая система МБО (полная реализация)

1.2. Влияние бюджетного федерализма на построение регионального бюджета

Как указывалось выше, бюджетный федерализм – один из важных аспектов федеративного устройства государства. Действительно, сложно представить сильную, устойчивую федерацию без наличия согласованных бюджетных отношений. Вопрос их укрепления неоднократно подчеркивался в правительственных программах, ему же в основном посвящена и настоящая бюджетная реформа.

Однако, говоря о важности бюджетного федерализма, о путях его реформирования, необходимо определить само понятие «бюджетный федерализм». На сегодняшний день разработана достаточно обширная нормативно-правовая база в бюджетной сфере, но однозначного определения этого понятия нет ни в одном из них. Впервые термин «бюджетный федерализм» встречается в Положении и Министерстве финансов РФ, утвержденном постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998г. В п.5 Положения говорится, что одной из основных задач Министерства финансов РФ является развития бюджетного федерализма, но при этом смысл понятия не раскрывается.

Вероятно, причина употребления данного термина скрыта в его теоретической неразработанности. Попытаемся раскрыть сущность понятия «бюджетный федерализм».

Поскольку бюджетный федерализм - это лишь частный случай федерализма вообще, то ему присуще и многие черты федерализма. Во-первых, бюджетный федерализм, так же как и федерализм представляет собой систему взаимоотношений между Центром и регионами по поводу разграничения полномочий, однако в более узкой, бюджетной, сфере. Во-вторых, принципы бюджетного федерализма вытекают из принципов федерализма и проявляются в отношении бюджета. В-третьих, несмотря на разграничение полномочий

между различными уровнями, основной задачей остается сочетание интересов Центра и регионов и преследование целей общегосударственного развития.

Также можно отметить, что отсутствие четкой концепции федерализма в нашей стране влечет за собой и размытость понятия «бюджетного федерализма». Так, по этому поводу существуют различные мнения. Одни ученые понимают под этим термином лишь межтерриториальное перераспределение бюджетных ресурсов (проф. Казак А.Ю.) [52], другие – совокупность принципов и механизмов налогово-бюджетных взаимоотношений, возникающих между различными уровнями бюджетной системы (Смирнягин Л.В.) [144], третьи – распределение доходов и расходов по уровням бюджетной системы (Крылов Г.А.) [67], а в энциклопедическом словаре «Федерализм» под бюджетным федерализмом понимается многоуровневая бюджетная система. В экономической литературе встречаются следующие определения: «Бюджетный федерализм – системно организованная совокупность денежных потоков по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов» (Любимцев Ю.И.) [75] или «бюджетный федерализм это разграничение предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ, заложенные в Конституции РФ» (Коцоев А.Г.) [66]. И это лишь наиболее популярные и далеко не единственные определения рассматриваемого термина.

В приведенных выше трактовках бюджетного федерализма прослеживаются общие черты. Исследователи подразумевают под этим понятием либо бюджетную систему, либо бюджетное устройство. По мнению автора, не совсем корректно отождествлять термин бюджетного федерализма с терминами бюджетной системы и бюджетного устройства по следующим причинам. Такие классики научной финансовой мысли, как Химичева Н.И., Ровинский Е.А. единодушно считают, что бюджетная система – это основной, первостепенный элемент бюджетного устройства [158, 170].

Бюджетный Кодекс как в старой, так и в новой редакции оперирует понятиями бюджетного устройства и федерализма, но также не дает их четкого

определения. Бюджетному устройству посвящен раздел 1 части 2 Кодекса. Он освещает такие вопросы, как бюджетная система, бюджетная классификация и принципы бюджетной системы РФ.

Центральным звеном и в этом источнике является бюджетная система, а принципы ее построения практически перешли в Бюджетный Кодекс из предшествующего ему Закона РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса». В данном Законе бюджетное устройство определяется как организация бюджетной системы и принципы ее построения. Кодекс добавляет к этой трактовке новый элемент – бюджетную классификацию, которая представляет собой группировку доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, используемую для составления и исполнения бюджетов и обеспечивающую сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. По нашему мнению, бюджетная классификация действительно является важной составляющей бюджетного устройства, является организующим звеном для бюджетной системы.

Претерпело изменения и определение бюджетной системы, которое дает Бюджетный Кодекс. Так, ст.6 Кодекса говорит о том, что бюджетная система РФ – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. До недавнего времени бюджетная система состояла из трех уровней (ст.10 БК): федерального, регионального и местного. Поправки, внесенные в Бюджетный Кодекс ФЗ №120 от 20 августа 2004г. предполагают преобразование этой системы в фактически четырехуровневую бюджетную систему. Изменяется местный уровень, который теперь состоит из двух подуровней: первый – бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения

Москвы и Санкт-Петербурга; второй – бюджеты городских и сельских поселений.

Несколько особое положение занимают внебюджетные фонды, которые также включаются в бюджетную систему. Появились они в 1991г. и существуют как самостоятельный и равноправный элемент финансовой системы РФ, хотя по сути своей, по назначению внебюджетные фонды в многом схожи с бюджетами. Они тоже аккумулируют денежные средства посредством метода налогообложения; тоже направлены на решение социально значимых задач во вверенной им сфере; и тоже обеспечивают финансирование задач и функций государства. Бюджетный Кодекс подчеркивает особую значимость внебюджетных фондов, говоря о том, что они направлены на реализацию основных конституционных прав граждан. Действительно, Пенсионный фонд и Фонд обязательного социального страхования способствуют реализации таких прав, как социальное обеспечение по возрасту, в случае потери кормильца, болезни, для воспитания детей, установленных ст.39 Конституции РФ. В ст.41 Конституции предусмотрено право на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь, а реализуется это право гражданами благодаря средствам Фонда обязательного медицинского страхования.

Тесная связь внебюджетных фондов с бюджетом проявляется еще и в том, что изначально фонды были выделены из бюджета и впоследствии некоторые фонды снова включены в состав бюджета. Например, в 1991-1993гг. были переданы бюджетам средства Федерального дорожного фонда РФ и Федерального экологического фонда РФ, а позднее и Федерального фонда занятости РФ. Таким образом, можно сказать, что внебюджетные фонды только формально выделяются в отдельное звено финансовой системы, на деле же они выполняют сходные с бюджетными задачи и являются неотъемлемой частью бюджетной системы, что и нашло свое отражение определении бюджетной системы, данным Бюджетным Кодексом.

Следующим составляющим элементом бюджетного устройства являются принципы бюджетной системы. Действующий Кодекс принимает многие ранее закрепленные принципы – единства, полноты, реальности или достоверности, гласности и самостоятельности. Появились и новые принципы. Так, ст.28 БК РФ вводит принципы разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ, сбалансированности бюджетов, эффективности и экономности бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств.

Для точного определения термина «бюджетный федерализм» следует исходить из того, что определяющими его будут два понятия: федерализм и бюджет.

О тесной связи в развитии федерализма и бюджетного федерализма и о том, что бюджетный федерализм – частный случай проявления федерализма, уже говорилось в пункте 1 этой главы. Теперь же рассмотрим более подробно основные аспекты федерализма с тем, чтобы точнее определить бюджетный федерализм.

К сожалению, в России нет однозначного законодательного определения федерализма. Мнения по этому поводу очень разнообразны, а зачастую термин «федерализм» используют просто как синоним федерации. Конечно, эти понятия очень близки, но не тождественны. Некоторые исследователи понимают под федерализмом принцип управления государством. На наш взгляд, это слишком узкий подход, хотя бы потому, что и у самого федерализма есть ряд принципов, на которых он базируется, следовательно, он сам не может быть лишь отдельно взятым принципом.

Другие авторы описывают федерализм через характеристики его отдельных сторон. Так, Атаманчук В.Г. считает, что федерализм – это и конституционный принцип разделения государственной власти, и составная часть механизма общественного самоуправления, и гарантия прав и свобод человека и гражданина. Конечно, это все верно, но все же не дает четкого определения федерализма [6].

Также по-разному понимается и сфера распространения действия федерализма. В широком смысле этого слова считается, что федерализм охватывает всю федерацию в целом, включая все уровни вплоть до уровня местного самоуправления. В соответствии с другим мнением федерализм рассматривает лишь взаимоотношения федерального и регионального уровней и не распространяется на уровень местного самоуправления. Этот более узкий подход подкрепляется и Конституцией РФ, которая рассматривает в качестве государственных два уровня – федеральный и субъектный, а в главе 3 «Федеративное устройство» определяется статус и полномочия опять же только этих уровней. То есть, местное самоуправления и органы местного самоуправления никак не связаны с федеративными отношениями, а являются отдельным звеном, которому посвящена глава 8 КРФ – «Местное самоуправление». Органы местного самоуправления согласно ст.12 Конституции не входят в систему органов государственной власти, хотя и осуществляют государственные полномочия и взаимодействуют с государственными органами.

По нашему мнению, будет более точно рассматривать федерализм именно в широком смысле, особенно в связи с бюджетным федерализмом. Действительно, Бюджетный Кодекс говорит и взаимосвязанности всех бюджетов, органы власти различных уровней тесно сотрудничают между собой, реализуя бюджетные полномочия, причем исходят при этом из общих принципов взаимодействия, закрепленных законодательно. Это свидетельствует о том, что местный уровень нельзя вычленить из федеративных отношений и рассматривать как абсолютно самостоятельный и независимый.

Принципы, на которых базируется федерализм, также оказывают большое влияние на формирование принципов бюджетного федерализма.

Традиционно выделяют следующие принципы федерализма, характерные для большинства федеративных государств:

1. Верховенство федерального закон, закрепляемое конституционно;

2. Отсутствие у субъектов права свободного выхода из состава федерации;
3. Равенство субъектов по отношению к центру;
4. Отсутствие договорных отношений с субъектами. Разграничение полномочий осуществляется на основании закона;
5. Формирование федерации по территориальному принципу;
6. Сочетание общегосударственных и региональных интересов, приоритет федеральных интересов по отношению к региональным.

Однако, не все из перечисленных принципов соответствуют российскому федерализму в силу его уникальности. Так, в России существуют наравне с законом и договорные отношения с субъектами. Также построение федерации основано как по территориальному, так и по национальному признаку.

Своеобразно проявляется принцип равенства субъектов. Провозглашение этого принципа подразумевает наличие симметричной федерации, где каждый субъект обладает равными исходными возможностями. Российское законодательство устанавливает именно такой федеративный тип, однако на практике можно констатировать существование асимметричной модели федерации. Это подтверждается многими фактами. Так, в реальности в РФ выделяются разные виды субъектов: республики, края, области, города федерального значения и автономные области и округа, то есть существуют определенные отличия в статусе субъектов. Республики принимают свои Конституции и имеют свое гражданство, а остальные субъекты – принимают Уставы и гражданство у них отсутствует.

О наличии асимметрии говорит и факт нахождения одних субъектов в пределах других. Также подкрепляется она и возможностью взаимного делегирования полномочий Федерации и ее субъектов на договорной основе, что влечет за собой фактическое неравенство. И уж конечно нельзя оставить без внимания многочисленные объективные особенности в положении субъектов – национальные, природные, демографические, экономические и т.д. Такое фактическое отсутствие равенства признается бюджетным

законодательством и, поскольку федерализм стремится к равному положению всех составляющих, то Бюджетный Кодекс, например, выдвигает требование о выравнивании уровня бюджетной обеспеченности всех бюджетов одного вида.

Таким образом, раскрывая принцип равенства субъектов, необходимо подчеркнуть, что речь идет не об их равенстве между собой, а о равноправии при взаимоотношениях регионов с федерацией. Это означает следующее: во-первых, должны развиваться отношения с федеральным центром; во-вторых, должен быть выработан единый и действенный правовой механизм регулирования политических и экономических отношений; в-третьих, должны быть созданы условия для выравнивания уровней и возможностей развития.

Огромное влияние оказывает на становление бюджетного федерализма такой конституционный принцип федерализма, как разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами. Конституция РФ в ст.ст. 71-72 устанавливает предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения РФ и ее субъектов, ст. 73 закрепляет за регионами «всю полноту государственной власти» по вопросам, не входящим в компетенцию федерации и в пределы совместного ведения.

Вопрос о четком разграничении полномочий органов власти различных уровней бюджетной системы очень актуален для бюджетного федерализма, поскольку от степени согласованности компетенции во многом зависит и острота проблем межбюджетного характера.

Подводя итоги, можно определить федерализм как систему отношений в государстве с федеративным устройством между различными уровнями по поводу разграничения предметом ведения и полномочий между ними с целью сочетания интересов разных уровней на основе равноправия.

Бюджетный федерализм можно определить аналогично, но с той разницей, что отношения возникают в бюджетной сфере, то есть это отношения по поводу бюджета. Бюджетный Кодекс в ст.6 приводит следующее определение бюджета: «Бюджет – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и

функций государства и местного самоуправления». Нацеленность бюджета на финансирование нужд местного уровня еще раз подтверждает необходимость понимания федерализма, и особенно бюджетного федерализма в широком смысле слова. Другими словами, бюджетный федерализм охватывает абсолютно все уровни бюджетной системы.

В определении бюджета по Кодексу также говорится о том, что это форма. Мы полагаем, что речь здесь идет не о форме в ее материальном проявлении, т.е. не о денежном фонде, а о правовой стороне, то есть бюджет имеет форму финансово-планового акта, утверждаемого в установленном законом порядке.

Подводя итоги, бюджет можно определить как основной финансовый план образования и расходования фонда денежных средств государства или его административно-территориальных образований, предназначенный для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Таким образом, исходя из основополагающих понятий федерализма и бюджета, можно вывести определение бюджетного федерализма: бюджетный федерализм – это система бюджетных отношений между различными уровнями бюджетной системы, позволяющая в условиях равноправия бюджетов одного уровня и их самостоятельности сочетать интересы федерации с интересами ее членов и обеспечивать их финансовыми ресурсами.

Еще раз вспомним, что бюджетный Кодекс не приводит определения бюджетного федерализма, но все же этому вопросу посвящена Глава 16 «Межбюджетные трансферты», которая в предыдущей редакции Бюджетного Кодекса именовалась «Межбюджетные отношения». Надо сказать, что изменилось не только название, но и содержание. Новая редакция Кодекса раскрывает понятие межбюджетных отношений не в данной Главе, а в ст.6 следующим образом: «Межбюджетные отношения – взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления

по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса». Как видно из приведенного определения, суть межбюджетных отношений очень близка к сути бюджетного федерализма. И то, и другое представляет собой отношения по поводу бюджета. Вероятно, поэтому, некоторые авторы отождествляют понятия «межбюджетные отношения» и «бюджетный федерализм». По нашему мнению, такой подход не совсем точен, так как межбюджетные отношения – только одна из сторон бюджетного федерализма, а помимо нее есть еще и принципы, на которых основываются эти отношения [26].

Как уже говорилось, принципы федерализма распространяют свое влияние на бюджетный федерализм и являются основой для формирования принципов бюджетного федерализма. Действующая редакция не устанавливает непосредственно эти принципы, но, тем не менее они заимствуются из предыдущей редакции и межбюджетные отношения все равно строятся на их основе. Так, Бюджетный Кодекс (старая редакция) в ст.129 выделял следующие принципы:

1. Распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;
2. Разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы;
3. Равенство бюджетных прав субъектов РФ;
4. Выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
5. Равенство всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом.

Несомненно, что многие из этих принципов актуальны и сегодня.

Подводя итоги этого пункта данного исследования, хотелось бы отметить следующее. В последнее время в России часто поднимается вопрос об усилении федеративных отношений, и, как следствие, бюджетных. Для разрешения этой

проблемы видится единственно возможный путь – создание в стране таких условий, чтобы субъектам было выгодно вхождение и участие в составе федерации. Достичь этого можно с помощью совершенствования межбюджетных отношений и развития бюджетного федерализма.

1.3. Социально-экономическая основа реформирования межбюджетных отношений региона

Реформирование межбюджетных отношений – важнейший аспект государственной политики по усовершенствованию бюджетного федерализма и укреплению федерализма в стране в целом. Отсюда следует, что для успешного проведения бюджетных реформ необходимо четко определить, что же именно подлежит изменениям. Другими словами, крайне важно однозначное определение понятия «межбюджетные отношения».

Как и в случаях определения федерализма, мнения по поводу сути межбюджетных отношений очень разнообразны и различные авторы вкладывают в это понятие разный смысл. Так, известные экономисты-финансисты А.М.Бабич и Л.Н.Павлова считают, что межбюджетные отношения представляют собой совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления и исполнения бюджетного процесса. Таким образом, межбюджетные отношения рассматриваются как часть финансовых отношений [7].

Существуют и обратные мнения по этому вопросу. Некоторые авторы справедливо полагают, что нельзя ограничивать характеристику межбюджетных отношений лишь теми отношениями, которые формируются при рассмотрении и подготовке различных бюджетов или изменении их правовой основы. Практика показывает, что огромное значение имеет тот род отношений, который связан с процессом распределения и перераспределения бюджетных средств. Если бы межбюджетные отношения не являлись частью финансовых, то главное их содержание сводилось бы к правовой основе их формирования. Однако еще раз подчеркнем, что межбюджетные отношения возникают не как таковые между бюджетами, а в процессе их фактического

исполнения. Естественно, эти отношения сопровождаются бюджетным разграничением и регулированием, в истолковании которых также нет единого мнения среди экономистов [27].

Существуют и еще более широкие определения. Например, М.И.Яндиев пишет: «Межбюджетные отношения, о которых так много говорится, не ограничиваются только распределением средств ФФПР. Для начала уточним, что межбюджетные отношения – это финансовые взаимоотношения между органами власти всех уровней, обладающих бюджетами. Отсюда и название – межбюджетные. Соответственно, эти отношения могут быть как по вертикали: федеральное правительство – субъект федерации, федеральное правительство – муниципалитет, субъект федерации – муниципалитет, так и по горизонтали: субъект федерации – субъект федерации, субъект федерации – муниципалитет их другого субъекта федерации, муниципалитет - муниципалитет». По нашему мнению, такой подход уже достаточно полно описывает межбюджетные отношения [179].

По мнению Г.Б.Поляка, бюджетные отношения представляют собой часть финансовых отношений, и потому им присущи денежная форма и основные функции финансов [130].

А.М.Ковалева полагает, что «бюджетные отношения – это финансовые отношения государства на федеральном, региональном и местном уровнях с государственными, акционерными и иными предприятиями и организациями, а также населением по поводу формирования и использования централизованного фонда денежных средств» [168].

Ряд экономистов выделяют и специфические особенности межбюджетных отношений. В.М.Родионова указывает следующие:

1. Бюджет способствует перераспределению национального богатства между отраслями народного хозяйства, территориями и сферами общественной деятельности;

2. Бюджетное распределение является центральным аспектом в составе государственных финансов;

3. Государственный бюджет является особой формой перераспределительных отношений [165].

Обобщая вышесказанное, можно отметить, что практически все авторы сходятся в том, что межбюджетные отношения – часть финансовых отношений, что это отношения между различными уровнями бюджетной системы перераспределительного характера.

Существуют и законодательные трактовки межбюджетных отношений. Бюджетный Кодекс в предыдущей, ныне не действующей редакции в ст.129 определяет их так: «межбюджетные отношения - отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления». Очевидно, что такое понимание узко и не отражает сути межбюджетных отношений, указывая лишь на их субъектный состав.

Новая редакция Бюджетного Кодекса устраняет эти недоработки и приводит более полное определение, отражающее характер межбюджетных отношений. Так, Кодекс в ст.6 говорится о том, что это отношения, возникающие «по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса».

Однако действующая редакция упускает такой важный момент, как принципы межбюджетных отношений. Конечно, фактически сохраняются многие из принципов, установленных в предыдущей редакции Кодекса и их влияние явно прослеживается по контексту статей, посвященных межбюджетному регулированию. В ст.129 устанавливались следующие принципы:

1. Распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;
2. Разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;

3. Равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенство бюджетных прав муниципальных образований;

4. Выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

5. Равенство всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что все перечисленные принципы легли в основу проводимых бюджетных реформ и межбюджетные отношения нового толка строятся на их основе.

Также легко заметить, что принципы межбюджетных отношений очень близки к принципам бюджетного федерализма, которые были рассмотрены в пункте 2 этой главы. Такое положение объясняется тем, что принимаемая в стране модель бюджетного федерализма является определяющим фактором для направления развития межбюджетных отношений. Можно сказать, что эффективные межбюджетные отношения возникают в том случае, когда они вписываются в рамки бюджетного федерализма и соответствуют установленным принципам, правилам, требованиям. Однако, анализ сложившейся системы межбюджетных отношений в РФ показывает, что действующий механизм не всегда согласуется с «классическими» принципами бюджетного федерализма.

Распределение расходных полномочий.

Изначально процесс распределения расходных полномочий в нашей стране носил хаотический, бессистемный характер. И более того, он не подкреплялся соответствующим перераспределением доходных источников бюджетов.

В 1992г. региональным бюджетам передаются из федерального обязательства по дотированию потребительских цен на основные продукты питания, по оказанию социальной помощи населению.

В 1993г. расходы региональных бюджетов продолжают увеличиваться в связи с передачей им обязательств по финансированию различных федеральных программ. Процесс нарастания расходных полномочий продолжался вплоть до 1996г. К этому времени особенно тяжким бременем легло на региональные бюджеты содержание социальных объектов приватизированных предприятий.

Как уже указывалось, перераспределение расходных обязательств далеко не всегда производилось с одновременным адекватным перераспределением доходных источников, что послужило причиной достаточно острой проблемы межбюджетных отношений, которую обычно называют «необеспеченными мандатами» или «нефинансируемыми мандатами». По данным Минфина России, общий размер 25 наиболее крупных федеральных мандатов в 1999г. был равен 60% расходов консолидированных бюджетов регионов, а общий размер мандатов – 170%.

До начала 2000-х годов разграничению обязанностей и прав между бюджетами препятствовала многоуровневая, сложноподчиненная система организации местного самоуправления, характеризующаяся серьезными региональными различиями и порождающая неразрешимые проблемы. Так, в разных субъектах существует от одного до трех уровней местного самоуправления или оно отсутствует вообще. Иногда отдельные муниципалитеты наделяются государственными полномочиями и фактически являются территориальными подразделениями органов государственной власти субъектов РФ; в других регионах, наоборот, формируется многоуровневая, сложносоставная структура самостоятельных органов власти. Поэтому первоочередной задачей развития бюджетного федерализма в стране стало упорядочение административного устройства внутри субъектов Российской Федерации на основе реформы органов местного самоуправления.

В настоящее время предпринимаются попытки урегулирования процесса распределения расходных обязательств по уровням бюджетной системы. Например, принятая «Программа развития бюджетного федерализма в РФ до

2005г.» особо подчеркивает необходимость устранения проблемы «необеспеченных мандатов», а также говорит о важности четкого разграничения расходных полномочий во уровням бюджетной системы, исходя из степени «важности» расходного обязательства для страны в целом и из фактической возможности конкретного бюджета профинансировать данное расходное обязательство.

Важное изменение в политике федерального правительства – отказ от использования категории «расходы» и переход к разграничению «расходных полномочий». В соответствии с этим было предложено разделить три функции, формирующие обязательства бюджета по финансированию расходов: введение и установление полномочия; выделение финансовых ресурсов для его осуществления; исполнение полномочия. Таким образом, в России начал формироваться механизм принятия обязательств, согласно которому уровень власти, непосредственно устанавливающий размеры и предоставления бюджетных услуг, может и должен обеспечивать их имеющимися в его распоряжении доходами. Реализация данного подхода дала возможность резко сократить «необеспеченные мандаты», а в перспективе должна привести к их полной ликвидации.

Эти же изменения находят свое продолжение и в принятых позднее нормативных актах. В Бюджетном Кодексе фактически вводится три схемы разграничения расходных полномочий, представленных в таблице 1.2.

Предполагается, что будет жестко соблюдаться следующее правило: именно тот уровень власти, который устанавливает расходные обязательства, должен находить средства на их финансирование в своем бюджете. По возможности расходные обязательства уровней власти будут максимально «разведены» и должны полностью вводиться, исполняться и финансироваться за счет бюджетов соответствующего уровня.

Полное внедрение этого принципа затруднено из-за того, что, согласно Конституции РФ, вопросов, относящихся исключительно к ведению региональных и муниципальных органов власти, сравнительно немного.

Таблица 1.2.

Схемы разграничения расходных обязательств

	Полномочия по:			
	Нормативно-правовому регулированию		Финансовому обеспечению обязательства	Исполнению обязательств (осуществлению расходов)
	Введение	Установление		
1. Собственные полномочия Федерации	РФ	РФ	РФ	РФ
Субъектов Федерации	СФ	СФ	СФ	СФ
Органов местного самоуправления	МСУ	МСУ	МСУ	МСУ
2. Рамочное федеральное регулирование				
Полномочий субъектов Федерации	РФ	СФ	СФ	СФ
Полномочий органов местного самоуправления	РФ	МСУ	МСУ	МСУ
3. 1. Делегирование полномочий Федерацией				
Субъектам Федерации	РФ	РФ	РФ	СФ
Органам местного самоуправления	РФ	РФ	РФ	МСУ
3.2. Делегирование полномочий субъектами Российской Федерации				
Органам местного самоуправления	РФ / СФ	СФ	СФ	МСУ

В этой связи предполагается, что наиболее широко будет применяться вторая схема – «рамочное регулирование». С учетом высокой дифференциации положения регионов и отдельных муниципальных образований по различным социально-экономическим показателям большое значение, по-видимому, сохранит и процедура делегирования полномочий, сопровождающаяся выделением субвенций.

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит к полномочиям региональных органов власти, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств регионального бюджета помимо прочего решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, а также детей-сирот, безнадзорных детей, ветеранов труда и других социально уязвимых категорий граждан.

Еще одно новшество федерального законодательства – изменение принципов финансирования расходов на учебный процесс в средних школах.

В соответствии с новым законодательством общеобразовательные учреждения остаются в ведении муниципальных органов власти, однако ответственность за финансовое обеспечение учебного процесса возлагается на органы государственной власти субъекта Федерации, которые должны ежегодно передавать соответствующие средства в местные бюджеты путем предоставления субвенций на учебный процесс. По оценкам, общий объем субвенций, передаваемых из региональных бюджетов в местные, в 2005г. составил около 192 млрд. руб. Многие регионы внедрились эту схему уже начиная с 2004г., так как в 2003г. был принят федеральный закон, вносящий данную норму в качестве дополнения в закон «Об образовании».

В целом в 2005г. местные бюджеты сократили свои обязательства более чем на 30 млрд. руб., или на $\frac{1}{4}$ от существующего уровня. В то же время резко увеличился объем расходных обязательств, закрепленных за региональным уровнем власти.

Распределение доходов между уровнями бюджетной системы.

Нами уже неоднократно подчеркивалась важность соответствия доходных источников расходным обязательствам бюджета. Рациональное распределение источников бюджетных доходов зависит, в первую очередь, от эффективного распределения налоговых доходов. Именно за счет налоговых доходов создается надежная, прогнозируемая база любого бюджета.

Ежегодная практика изменения нормативов расщепления налоговых доходов, отмены одних налогов и введения других не только не способствовала четкому распределению налоговых полномочий между бюджетами, но и ограничивала возможности региональных и местных властей планировать свои доходы в условиях крайней неопределенности и нестабильности налоговых поступлений. Данное положение отражено в таблице 1.3.

Очевидно, что существует весьма неблагоприятная тенденция увеличения доли финансовой помощи из вышестоящего бюджета и снижения доли налоговых доходов. Особенно опасной выглядит такая ситуация, если вспомнить, что расходные обязательства бюджетов постоянно повышаются.

Разрешение этой проблемы возможно двумя путями: во-первых, путем закрепления нормативов распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы на долгосрочной основе; во-вторых, путем максимального расширения полномочий органов власти, бюджеты которых получают закрепленные доходы. Реализованы эти меры могут быть посредством проведения налоговой и бюджетной политики.

Налоговая система состоит из трех уровней, что полностью соответствовало до недавнего времени трехуровневой бюджетной системе. Предполагалось, что в распоряжении каждого уровня власти находятся определенные виды налогов. Фактически же процесс распределения налогов имел смешанный характер. Так, налог, находясь в ведении, например, регионального бюджета, в действительности распределялся между бюджетами разных уровней.

Таблица 1.3.

Межбюджетные трансферты и региональные финансы в 2000-2003гг.

	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.
Доля консолидированных региональных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации, %				
Доходы от трансфертов	45,2	40,1	41,8	40,5
Чистые расходы	54,1	58,9	56,8	58,2
Межбюджетные трансферты из федерального бюджета				
В % от доходов консолидированных бюджетов	4,9	7,8	6,4	6,6
В % от объема консолидированного бюджета региональных органов власти	9,6	16,1	12,9	13,6
В % от расходов консолидированного бюджета	10,6	16,1	12,6	13,3
Показатели консолидированных региональных бюджетов, % ВВП				
Доходы до трансфертов	12,2	12,1	12,2	11,3
Межбюджетные трансферты из федерального бюджета	1,4	2,6	2,9	3,2
Расходы	14,1	14,7	15,5	14,9
Профицит (+) / дефицит (-)	0,5	0,02	-0,4	-0,35

При этом распределение налогов было возможно не только со стороны вышестоящих бюджетов в пользу нижестоящих, но и в обратном порядке. Конечно, такая схема распределения налоговых доходов во-первых, значительно усложняет и запутывает налоговую систему, а во-вторых, нарушаются права местных органов власти в части распоряжения налогами, которые им принадлежат в соответствии с Налоговым Кодексом.

Так, ряд федеральных налогов распределялся в определенных пропорциях между бюджетными уровнями. Например, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц (до 2001г. – подоходный налог с физических лиц), платежи за пользование недрами, лесным фондом и т.д.

Кроме вышеуказанных налогов и сборов, в бюджеты субъектов Федерации поступают региональные налоги и сборы, такие как налог на имущество предприятий, дорожный налог, налог с продаж, налог на игорный бизнес, региональные лицензионные сборы, дорожный налог.

К местным налогам относились земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование и дарение, местные лицензионные сборы.

Структура налоговых доходов региональных и местных бюджетов, представленная в таблице 1.4. свидетельствует об очень высокой степени зависимости этих бюджетов от федерального уровня. Это связано с тем, что основу налоговых доходов региональных и местных бюджетов составляют отчисления от федеральных налогов. В 2000г. два федеральных налога (налог на прибыль предприятий и налог на доходы физических лиц) составили в доходах субфедеральных бюджетов 60% всех налоговых доходов.

Оба вышеупомянутых налога относились к категории регулирующих, то есть нормативы отчислений по ним устанавливались ежегодно. Так о какой же финансовой самостоятельности субфедеральных бюджетов можно говорить, если до 60% бюджетных средств не могут быть спрогнозированы органами власти этих уровней даже на среднесрочную перспективу?

Таблица 1.4.

Структура налоговых доходов субфедеральных бюджетов
на 1 января 2002г., (%)*

	Бюджет субъекта РФ	Местные бюджеты
Налоговые доходы, в т.ч.	100	100
Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций	39,3	27,4
Налог на доходы физических лиц	25,3	34,5
НДС	0,0	0,0
Налог с продаж	5,6	4,7
Налог на имущество	9,6	11,0
Платежи за пользование недрами	6,2	5,3
Платежи за пользование лесным фондом	0,1	0,3
Плата за пользование водными объектами	0,2	0,1
Земельный налог	0,6	2,5
Прочие налоги	13,1	14,1

*Источник: данные Министерства Финансов РФ

Можно отметить, что лишь незначительная доля, не более 15% от общего объема налоговых доходов региональных и местных бюджетов, формировалась за счет налогов, находящихся в ведении этих уровней бюджетной системы. Однако даже и эти налоги ограничивались федеральным законодательством по уровням ставок и по нормативам расщепления. При этом местные бюджеты находились в еще более неопределенном положении по сравнению с региональными, так как ставки и нормативы регулирующих налогов зависели от изменений и федерального, и регионального законодательства.

Таким образом, процесс распределения налогов по уровням бюджетов представляет собой сложный и наболевший вопрос, решению которого посвящены многие моменты проводимой стране бюджетной реформы.

Рассмотрим подробнее, какие изменения должны произойти в отношении доходов бюджетов.

Во-первых, меняется смысл понятия «собственные доходы» бюджета. В соответствии с новой редакцией Бюджетного Кодекса под «собственными доходами» понимается совокупность налоговых, неналоговых доходов в их традиционном понимании и безвозмездной финансовой помощи из других бюджетов (ст.47 БК РФ). Понятия «регулирующие» и «закрепленные» налоги вообще упраздняются, хотя по своей сути налоговые доходы все же можно рассматривать как относящиеся к той или иной категории. Так, по смыслу статей Бюджетного Кодекса можно сделать вывод о том, что закрепленные доходные источники - это налоговые доходы, находящиеся в ведении бюджета данного уровня в соответствии с Налоговым Кодексом, а регулирующие – те, что передаются бюджету из бюджетов других уровней по нормативам отчислений.

Во-вторых, налоговое законодательство вносит изменения в налоговую систему. Перечни региональных и местных налогов сужаются, что, естественно приводит к сокращению объема налоговых доходов, собираемых на подведомственной территории. Количество региональных налогов уменьшается с семи до трех, а местных – с пяти до двух. Так, в соответствии с новой редакцией НК РФ ст.14 к региональным налогам относит: налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог. За местными бюджетами закрепляются следующие налоговые доходы: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Бюджетный Кодекс детализирует процесс распределения налогов и сборов и устанавливает нормативы зачисления конкретных видов налогов и сборов в бюджеты определенного уровня (ст.ст.50, 51, 56, 57, 61, 62).

В-третьих, в соответствии с бюджетным законодательством меняется не только бюджетная система, но и порядок распределения местных налогов. Как известно, начиная с 2005г. в России бюджетная система фактически преобразуется из трехуровневой в четырехуровневую. Существовавший ранее

третий уровень – уровень бюджетов муниципальных образований - расщепляется на два подуровня: первый – подуровень бюджетов муниципальных районов, бюджетов городских округов и бюджетов городов федерального значения; второй – подуровень бюджетов городских и сельских поселений (ст.10 БК РФ).

В связи с этим местные налоги, установленные Налоговым Кодексом, зачисляются не полностью в бюджеты муниципальных районов и городских округов, а распределяются в соответствии со ст.ст. 61 и 62 Бюджетного Кодекса между бюджетами двух вновь образованных подуровней.

В-четвертых, как уже неоднократно указывалось, для осуществления принципа самостоятельности бюджетов необходимо соответствие доходной базы бюджета его расходным обязательствам. При этом важно и то, что доходы бюджета должны по большей части находиться в ведении органов власти этого уровня бюджетов и могли быть спрогнозированы хотя бы в среднесрочной перспективе. То есть, органы власти должны быть в состоянии профинансировать взятые расходные обязательства силами собственного бюджета.

Для реализации на практике этих требований предполагается ввести долгосрочное планирование и прогнозирование, а также законодательство стремится четче определить полномочия органов власти по формированию доходов бюджетов и перераспределению собственных доходов между уровнями бюджетной системы. Этому вопросу посвящены ст.ст. 53, 58, 59, 63 и 64 Бюджетного Кодекса.

Подводя итог, можно сказать, что процесс распределения доходов бюджетов осуществлялся в разрез с принципами бюджетного федерализма и на сегодняшний день Россия находится только в начале пути построения межбюджетных отношений федеративного характера.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Проблема низкой бюджетной обеспеченности возникает в основном у региональных и местных бюджетов. Так, по данным 2001г. в России

существовало 10 «богатых» регионов, подушевая бюджетная обеспеченность которых превышала бюджетную обеспеченность «бедных» регионов в 9,9 раза. Разрыв в размере бюджетной обеспеченности просто колоссальный. Для местных бюджетов это проблема встает еще более остро.

Такое различное положение объясняется многими факторами. Мы уже говорили о фиктивности равенства субъектов между собой и муниципалитетов между собой. Помимо законодательных причин отсутствия равноправия существуют еще причины исторического, социально-экономического, природного, наконец, характера. Социально-экономические различия территорий – это, в первую очередь, неравномерность распределения по территории России производственных и сельскохозяйственных предприятий. Размещение этого сектора экономики, способствующего приросту ВВП и потому кардинальным образом влияющего на уровень бюджетной обеспеченности региона или муниципалитета, складывалось длительное время, на протяжении становления и развития нашего государства, и именно поэтому мы считаем возможным говорить об исторических причинах неравного положения территорий.

Причины природного характера также более чем существенно влияют на уровень бюджетной обеспеченности. Наличие ценных природных ресурсов на территории способны возвести ее в ранг так называемых «доноров», то есть регионов с высокой обеспеченностью. Наиболее яркими примерами могут служить те субъекты федерации, в которых основной упор в развитии экономики делается на нефтедобывающий комплекс.

Таким образом, необходимо отметить, что оценка и выравнивание уровня бюджетной обеспеченности территорий – важный аспект межбюджетных отношений. Рассмотрим этот вопрос в ретроспективе.

Говорить о регламентированном порядке предоставления финансовой помощи можно начиная с 1994г., когда появился Фонд финансовой поддержки регионов. За время своего существования Фонд неоднократно реформировался. Эволюция механизма предоставления трансфертов представлена в табл. 1.5.

Итак, в развитии ФФПР можно выделить ряд периодов. На этапе с 1994г. по 1998г. был значительно расширен круг налогов, являющихся источниками формирования фонда финансовой поддержки субъектов Федерации; произведен переход от использования среднероссийских показателей, при расчете среднедушевых бюджетных доходов и расходов, к среднегрупповым показателям бюджетной обеспеченности (новая группировка учитывала как географическое положение регионов, так и факторы, влияющие на доходы и расходы бюджетов); изменена база для оценки доходов и расходов.

Сформировавшаяся методика не была совершенной и основным ее недостатком являлось то, что трансферты рассчитывались на основании одного, а не системы показателей. Кроме того, такой механизм предоставления трансфертов зачастую порождал иждивенческую практику, то есть у регионов отсутствовали стимулы к формированию собственной доходной базы, и они уповали на финансовую помощь.

С 1999г. можно выделить новый этап в развитии фонда финансовой поддержки регионов. Этот этап продлился вплоть до 2001г. и отмечался внесением постоянных, ежегодных изменений в течение всего рассматриваемого периода. Можно сказать, что это был период крайней нестабильности.

Так, в 1999г. вводится индекс бюджетных расходов (ИБР), показывающий, насколько больше или меньше необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном субъекте Федерации, с учетом региональных особенностей, для предоставления одного и того же набора бюджетных услуг. ИБР обеспечивал сопоставимость бюджетных расходов.

Таблица 1.5.

Эволюция методики формирования ФФПР*

Составляющие методики	1994г.	1995г.	1996г.	1997г.	1998г.	1999г.	2000г.	2001г. и далее
Источники формирования ФФПР	22% НДС, поступающего в федеральный бюджет	27% НДС, поступающего в федеральный бюджет	15% налоговых доходов, за исключением ввозных таможенных пошлин		14% налоговых доходов, за исключением таможенных платежей и доходов целевых бюджетных фондов	14% налоговых платежей, за исключением таможенных платежей	Доходы федерального бюджета	
Составные части ФФПР	Нуждающиеся в поддержке и особо нуждающиеся в поддержке (без указания соотношения)	56,04% средств – нуждающимся в поддержке, 43,96% - особо нуждающимся в поддержке	65,79% средств – нуждающимся в поддержке, 32,41% - особо нуждающимся в поддержке	Нет			80% распределяются пропорционально отклонению приведенных ВНР от среднероссийского уровня, 20% распределяются среди наименее обеспеченных регионов до одного и того же возможного уровня	

Продолжение табл. 1.5.

Оценка доходов регионов	Отчетные данные о налоговых доходах 1993г.	Отчетные данные о налоговых доходах 1994г. в условиях 1996г.	Отчетные Данные о налоговых доходах 1995г. в условиях 1997г.	Отчетные данные о налоговых доходах 1996г. в условиях 1998г.	Отчетные данные о налоговых доходах 1997г. в условиях 1999г.	Прогнозируемый объем ВНР*** 2000г.	Прогнозируемый объем валовых налоговых доходов 2001г., скорректированных на ИНП****
Оценка расходов регионов	Отчетные данные о расходах (без капитальных вложений) в 1993г.	Отчетные данные 1991г. в условиях 1996г.	Отчетные данные 1991г. в условиях 1997г.	Отчетные данные 1991г. в условиях 1998г.	Отчетные данные 1997г., скорректированные на ИБР**	Отраслевые расчетные нормативы, скорректированные на ИБР	
Критерий распределения трансфертов	1) Доведение душевого бюджетного дохода до среднероссийского уровня – нуждающимся в поддержке; 2) доведение доходов до текущих расходов – особо нуждающимся в поддержке				Доведение приведенных душевых бюджетных расходов до среднероссийского уровня	1) Выравнивание приведенных к сопоставимым условиям удельных ВНР относительно среднего уровня; 2) Доведение приведенного потенциала налоговых доходов наименее обеспеченных регионов до максимально возможного уровня	
Целевая направленность трансферта	нет					Субсидии на гос. фин. поддержку регионов крайнего Севера; Субвенции на компенсацию тарифов на эл/э территориям Дальнего Востока и Архангельской области	

* Составлено на основе данных Министерства Финансов РФ до 2001г.

*** ВНР – валовые налоговые ресурсы

**ИБР – индекс бюджетных расходов

**** ИНП – индекс налогового потенциала

В 2000г. вновь производятся изменения. За базу расчета доходов бюджетов начинают применять прогнозные данные вместо отчетных. В связи с этим вводится новое понятие валовых налоговых ресурсов региона (ВНР), под которым понимается оценка потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации.

Также все средства фонда были разделены на две части в соотношении 80 : 20. 80% ФФПР распределялись между субъектами Российской Федерации, уровень приведенных к сопоставимому виду с учетом ИБР среднедушевых валовых налоговых доходов не превышал аналогичного среднего по субъектам Российской Федерации показателя. Размер трансферта определялся исходя из величины отклонения приведенных валовых налоговых доходов от среднего по России уровня. Оставшиеся 20 % распределялись таким образом, чтобы довести приведенные среднедушевые валовые налоговые доходы до одного и того же, максимально возможного при заданном объеме Фонда финансовой поддержки, уровня.

Последнее важное новшество заключалось в том, что трансферты начинают рассчитывать и утверждать в абсолютных суммах. Это изменение преследовало цель улучшения качества бюджетного планирования и должно было вернуть трансферты в общий для всех расходных статей порядок исполнения бюджета.

В 2001г. вводится еще один принципиально новый показатель – индекс налогового потенциала (ИНП), отражающий относительную (по сравнению со средним по РФ уровнем) количественную оценку возможностей региона по сбору налоговых доходов в консолидированный бюджет субъекта РФ.

Усовершенствованная методика распределения трансфертов все же имеет и недостатки. Так, недостаточно определена база, на основе которой производят расчет ИНП, а также предлагается использовать при расчете не отчетные, а прогнозные данные.

С начала 2000-х годов финансовая помощь из федерального бюджета в Российской Федерации предоставляется через пять основных фондов: фонд

финансовой поддержки субъектов РФ; фонд компенсаций; фонд софинансирования социальных расходов; фонд регионального развития и фонд реформирования региональных финансов.

1. *Фонд финансовой поддержки субъектов РФ.* В среднесрочной перспективе фонд финансовой поддержки субъектов РФ (далее ФФПР) сохранит свое значение в качестве основного с точки зрения методологии и формирования исходных данных инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ по текущим расходам. Основные положения внедренной в 1999 - 2001 гг. методики распределения средств ФФПР закрепились в бюджетном законодательстве. При этом будет продолжена работа по повышению объективности и прозрачности расчетов на основе отчетных данных Госкомстата России, других федеральных министерств и ведомств (без применения процедур их согласования с субъектами Российской Федерации, ведущих к усилению субъективизма и нарушению равноправия субъектов РФ). Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации является крупнейшим каналом федеральной финансовой помощи регионам, что подтверждается данными, приведенными в табл. 1.6.

Таблица 1.6.

Показатели фонда финансовой поддержки субъектов РФ

Год	Объем, млрд. руб. (до 1998 г. – трлн. руб.)	Доля в расходах федерального бюджета, %	Число регионов, получивших средства Фонда
1994г.	11,9	6,1	...
1995г.	23,6	8,3	78
1996г.	39,3	9,0	75
1997г.	52,9	10,0	81
1998г.	39,2	7,8	76
1999г.	33,7	5,9	76
2000г.	57,4	6,7	71
2001г.	100,3	8,4	70
2002г.	147,5	7,6	72

Продолжение табл. 1.6.

2003г.	173,8	7,2	71
2004г.	175,8	6,6	71

2. *Фонд компенсаций.* Созданный в 2001 г. фонд компенсаций (далее ФК) должен использоваться для предоставления субъектам РФ целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) на реализацию федеральных законов, как правило, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения. При этом обязательства региональных и местных бюджетов по социальным выплатам и льготам, установленные федеральными законами, но не обеспеченные средствами ФК, должны быть сокращены с одновременным расширением прав субъектов РФ самостоятельно регулировать, в предусмотренных федеральным законодательством случаях, состав и уровень принимаемых к финансированию расходов в размере не менее выделенной из ФК субвенции (субсидии).

Распределение субвенций фонда проводится между всеми без исключения субъектами РФ, вне зависимости от их уровня бюджетной обеспеченности, пропорционально численности соответствующих категорий населения (с учетом, в необходимых случаях, коэффициентов удорожания бюджетных услуг).

3. *Фонд софинансирования социальных расходов.* Фонд софинансирования социальных расходов (далее ФССР) создан для стимулирования субъектов Российской Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг. Средства (субсидии) ФССР распределяются между всеми без исключения субъектами РФ для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов (прежде всего, на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, социальную помощь населению) при соблюдении определенных условий. Первоначально они ограничены выделением бюджетом субъекта РФ его доли в

финансировании нормативного уровня соответствующих расходов либо поддержанием определенного уровня финансирования.

В дальнейшем, по мере развития механизмов функционирования ФССР, выделение субсидий (в пределах их максимального размера) может быть также обусловлено проведением в регионе структурных реформ и повышением эффективности соответствующих бюджетных расходов.

4. *Фонд регионального развития.* Общими принципами распределения субсидий фонда регионального развития являются: целевая поддержка капитальных вложений в общественную инфраструктуру; софинансирование капитальных вложений из бюджетов субъектов РФ; соблюдение субъектами РФ федеральных требований федерального законодательства к организации инвестиционного процесса.

Из ФРР финансируются следующие федеральные целевые программы:

1) «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002-2010 годы и до 2015 года)»;

2) «Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994-2005 годы)»;

3) «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 года»;

4) «Развитие Калининградской области на период до 2010 года»;

5) «Юг России»;

6) «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года»;

7) «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 г».

В то же время порядок и условия распределения средств фонда регионального развития законодательно не регламентируются и требуют доработки. Лишь при формировании проекта федерального бюджета на 2004 год была использована формализованная методика распределения средств фонда в части, касающейся первой из указанных программ.

5. Фонд реформирования региональных финансов. Фонд реформирования региональных финансов (заменяющий с 2002г. фонд развития региональных финансов) формируется в 2001 - 2004 гг. за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Средства данного фонда ежегодно должны предоставляться отобраным на конкурсной основе субъектам РФ при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

Формы финансовой помощи представлены в табл. 1.7.

Начиная с 2005 года можно выделить новый этап в развитии межбюджетных отношений.

Основные подходы к формированию финансовых взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований на 2005 год и на среднесрочную перспективу разработаны в соответствии с Посланием Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, основными параметрами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год и на период до 2007 года.

Кроме того, внесены изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Целью данных изменений является приведение федерального законодательства в соответствие с законодательством о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Таблица 1.7.

Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации

Характеристики	Фонд финансовой поддержки субъектов РФ	Фонд компенсаций	Фонд софинансирования социальных расходов	Фонд регионального развития	Фонд реформирования региональных финансов
Цель	Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам	Финансирование федеральных законов (как правило, социальных пособий и льгот населению)	Стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере	Поддержка развития региональной инфраструктуры	Поддержка и стимулирование бюджетных реформ
Тип финансовой помощи	Дотация (с выделением средств с особыми условиями перечисления и/или использования)	Субвенция на финансирование федеральных законов	Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)	Субсидия (как правило, долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ	Субсидия (субвенция) на определенный тип (направление) расходов
Принцип распределения	Формула на основе оценки налогового потенциала и нормативных расходов	Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот)	Формула на основе нормативных расходов и их частичного возмещения (оценкой хода реформ)	Квоты на основе формул (с последующим конкурсным отбором инвестиционных проектов)	Конкурс (программы реформ и их выполнение)
Условия предоставления	Для высокодотационных регионов-кассовое обслуживание бюджетов Федеральным казначейством	Целевое использование средств	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программ реформ	Софинансирование	Выполнение программы реформ
Порядок перечисления (использования)	Финансовым органам	Гражданам и предприятиям (организациям) через территориальные органы Федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении проведенных расходов на соответствующую статью	Предприятиям (организациям) через органы федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении производственных или включенных в бюджет расходов на проведение бюджетных реформ и оздоровление государственных финансов
Статус	Действует с 1994г.	Действует с 2001г.	Вводится с 2002-2003 гг.	Создан в 2000 г., новый механизм с 2003г.	Создан в 2000г., срок действия 2001 – 2006 гг.

Результатом реализации поправок в законодательство станет существенное расширение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по формированию расходов соответствующих бюджетов, поскольку и объем, и порядок осуществления выплат будет определяться региональными и муниципальными нормативными правовыми актами. Обновилась и бюджетная классификация, необходимая для осуществления намеченных реформ.

С 2005 года в соответствии с новой редакцией БК РФ средства финансовой помощи и бюджетных компенсаций из федерального бюджета будут предоставляться в рамках нового раздела расходов "Межбюджетные трансферты». Основу раздела, как и в предшествующие годы, составляют федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ, фонд регионального развития, фонд реформирования региональных и муниципальных финансов и фонд компенсаций.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР) сформирован в 2005г. в объеме 189 875 735 тыс.руб. исходя из объема ФФПР, утвержденного Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2004 год", увеличенного на уровень роста потребительских цен в 2005г. в размере 8%.

В соответствии с новым бюджетным законодательством средства ФФПР будут предоставляться только в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, без дополнительного выделения из общего объема финансовой помощи фонда средств на обеспечение завоза продукции в районы Крайнего Севера, приравненные к ним местности, и субвенций на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области. При этом разработан порядок перечисления средств ФФПР с учетом сезонной потребности территориальных бюджетов в финансировании приоритетных расходов.

Как и в предшествующие годы, распределение ФФПР должно осуществляться на основе сопоставления налогового потенциала регионов с

учетом различий в стоимости предоставления населению бюджетных услуг по субъектам Российской Федерации.

В 2005г. предусматривалось повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности при сохранении стимулирования органов государственной власти субъектов РФ к развитию собственной налоговой базы. Изменение порядка распределения средств ФФПР позволит повысить доходы наименее обеспеченных субъектов РФ, сохранив при этом стимулы к повышению уровня собственных доходов, поскольку даже после применения выравнивающих механизмов, субъект РФ, имевший до получения финансовой помощи более высокий уровень доходов в расчете на одного жителя с учетом удорожающих факторов, сохранит свое преимущество.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов является правопреемником для действовавшего в 2002-2004 гг. фонда реформирования региональных финансов.

В новом порядке функционирования фонда предусмотрено расширение количества участников до 8 субъектов РФ с 2005г., а с 2006г. включаются в число получателей средств фонда 8 муниципальных образований.

Средства фонда будут распределяться между отобранными на конкурсной основе субъектами РФ, осуществляющими реализацию программ реформирования региональных финансов, и направляться на реализацию указанных программ, погашение и обслуживание долговых обязательств, развитие социальной инфраструктуры, иные социальные расходы.

Фонд регионального развития сохранит основные принципы формирования и распределения, используемые в предшествующие годы. Вместе с тем, в целях обеспечения основной задачи Фонда - сокращения различий в уровне социально-экономического развития регионов - будет усовершенствована методика распределения средств в рамках Федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально - экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года), предусматривающая выделение средств на условиях софинансирования.

Важным моментом является и то, что в новой редакции Бюджетного Кодекса закрепляются единые принципы и механизмы предоставления трансфертов бюджетам других уровней из федерального, региональных и местных бюджетов. В качестве основополагающих принципов можно выделить следующие:

- межбюджетные трансферты предоставляются лишь при условии соблюдения их получателями бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах;

- бюджетные кредиты предоставляются только при условии отсутствия просроченной задолженности у бюджета – получателя кредита перед бюджетом, предоставляющим кредит;

- при несоблюдении органами государственной власти или местно самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов орган, осуществляющий исполнение бюджета, вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций из федерального или регионального фонда компенсаций).

Схема оказания финансовой помощи муниципальным районам и городским округам строилась по аналогии со схемой предоставления финансовой помощи субъектам Федерации. Однако, есть и отличительные особенности. Так, дотации на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований планируется предоставлять из трех фондов. Два из них сформированы на региональном уровне (фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и фонд финансовой поддержки поселений), а третий – фонд финансовой поддержки поселений районного уровня. Нормативно процесс оказания финансовой помощи местным бюджетам регламентируется «Методическими рекомендациями по регулированию межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации», утвержденными Приказом Минфина России от 27 августа 2004г. №243.

Законодательство предусматривает возможность формирования в составе расходов бюджета субъекта РФ фонда муниципального развития и фонда софинансирования социальных расходов, которые по своим целям аналогичны соответствующим федеральным фондам. Существует возможность формирования и иных фондов финансовой помощи местным бюджетам.

При определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности местных бюджетов показателей фактических доходов и расходов за отчетный период или показателей прогнозируемых на плановый период доходов и расходов не допускается. Применение этой нормы позволит повысить объективность распределения средств финансовой помощи и уменьшить иждивенческое существование муниципальных образований.

Еще одна особенность – введение ограничения объемов трансфертов из фондов для конкретного муниципального образования исходя из соотношения бюджетной обеспеченности муниципалитета и средних по региону показателей. Таким образом, местный бюджет, получающий дотации, не должен оказаться в лучшем положении, чем тот, который их не получает.

Вводится также новое понятие «отрицательных трансфертов», под которыми понимаются обратные изъятие средств у «слишком обеспеченных» муниципальных образований и включение их в фонд для передачи нуждающимся муниципалитетам. Изыматься «отрицательные трансферты» должны у муниципальных образований, уровень бюджетной обеспеченности которых в расчете на одного жителя в два и более раз превышает средний уровень по данному субъекту Российской Федерации.

Кроме того, предусмотрены субвенции из регионального фонда компенсаций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Эти субвенции распределяются между всеми муниципальными образованиями пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, влияющих на их стоимость.

Таким образом, на законодательном уровне было реализовано положение Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005г., которым рекомендуется распространить опыт оказания финансовой помощи через специализированные федеральные фонды на местный уровень.

Введение в действие новой системы межбюджетных отношений предусматривает относительно длительный переходный период. Основные же изменения должны произойти в 2005-2006г.г. Процесс реализации реформы на примере Удмуртской Республики более подробно рассмотрен во второй главе исследования.

2. ОЦЕНКА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ БЮДЖЕТОВ В РЕГИОНЕ

2.1. Структурирование внутрисубъектных межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения любого субъекта РФ являются важной и неотъемлемой частью общей региональной экономической политики. Вследствие этого вопросы их совершенствования приобретают особую актуальность.

Проблемы межбюджетных отношений присущи практически всем субъектам Федерации и на первый взгляд они довольно схожи. Однако каждый регион обладает особенностями социально-экономического развития, демографическими, национальными особенностями, что, конечно же, накладывает отпечаток на характер как самих межбюджетных отношений, так и на характер сложностей в реализации и регулировании межбюджетных отношений. Поэтому для правильного выбора направлений реформирования отношений, складывающихся между бюджетами внутри конкретного субъекта РФ, необходим анализ сложившейся системы межбюджетных отношений в данном регионе.

Удмуртская Республика в установлении внутрисубъектных межбюджетных отношений руководствуется, в первую очередь, федеральным законодательством. Как уже говорилось выше, межбюджетные отношения, возникающие на уровне регион – муниципальные образования, длительное время строились лишь по аналогии с отношениями типа Федерация – субъект Федерации в связи с тем, что существовал законодательный пробел в отношении вопросов внутрисубъектных межбюджетных отношений. Таким образом, практически все принципы, положения, установленные для межбюджетных отношений еще предыдущей редакцией Бюджетного Кодекса, распространяли свое действие и на отношения между бюджетом Удмуртской Республики и бюджетами муниципальных образований, сформированных на ее территории.

Сегодня в связи с проводимыми бюджетной реформой и реформой местного самоуправления законодательная урегулированность внутрисубъектных межбюджетных отношений значительно возросла. Так, ряд нормативных актов уделяют внимание этой теме: Бюджетный Кодекс в ст.ст. 132, 136-143 (новая редакция); ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Приказ Минфина «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений». Принимается и региональное законодательство, призванное детализировать федеральное с учетом особенностей данного субъекта Федерации. Все эти изменения можно оценить как весьма положительные, так как они способствуют в конечном итоге становлению истинного бюджетного федерализма и правового государства.

Можно сказать, что бюджетные взаимоотношения базируются на той организационной основе, которая обуславливается федеративным бюджетным устройством. При этом в основе организации взаимоотношений бюджетов лежат принципы, воплощенные в Бюджетной Кодексе РФ: распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ; разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам доходов по уровням бюджетной системы РФ, Равенства бюджетных прав муниципальных образований, выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъекта РФ.

Рассмотрим, что следует понимать под внутрисубъектными межбюджетными отношениями. Под эту категорию могут подпадать следующие отношения:

1. Отношения между органами власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории этого субъекта в бюджетной сфере, то есть отношения вертикального характера. При этом направления движения средств могут быть различными: как сверху вниз, так и снизу вверх;

2. Отношения между органами местного самоуправления различных муниципальных образований. Учитывая то, что с 2006г. меняется административная система и формируются муниципалитеты двух подуровней, то фактически в этой группе могут возникать отношения как горизонтального характера (между муниципалитетами, относящимися к одному подуровню), так и вертикального характера (между муниципальными образованиями разных подуровней, например, между муниципальным районом и поселением).

Итак, внутрисубъектные межбюджетные отношения – это взаимоотношения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

На территории Удмуртской Республики до 2006г. насчитывалось 30 муниципальных образований, из них 5 городов (г.г. Ижевск, Воткинск, Глазов, Можга и Сарапул), и 25 сельских районов. В состав муниципальных образований входило 11 поселков городского типа и 2119 сельских населенных пунктов. С 1 января 2006г. в связи с реформой местного самоуправления состав муниципальных образований существенно расширен. Определены 5 городских округов, 25 муниципальных районов и 312 поселений, из них 17 городских и 295 сельских.

При этом необходимо отметить, что такое обилие муниципальных образований, несмотря на все объективные отличия, обладают практически равными правами во взаимоотношениях с региональными органами власти, установленное Бюджетным Кодексом РФ. Такое равенство статуса объясняется тем, что в соответствии со ст.2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальным образованием считается «городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения».

Естественно, что такое равенство выглядит во многом формальным хотя бы потому, что Бюджетный Кодекс устанавливает два различных подуровня в

уровне местных бюджетов и при этом уровень поселений явно является нижестоящим и зависимым от уровня муниципальных районов.

Изменилась и бюджетная системы Удмуртии. Консолидированный бюджет УР до 2006г. схематично изображен на рис. 2.1., а с 2006г. – на рис.2.2.

Следует также отметить, что в бюджеты муниципальных образований включаются также сметы доходов и расходов так называемых муниципальных образований второго уровня, то есть поселений. Этот уровень муниципальных образований существовал всегда, но его узаконивание в качестве самостоятельных муниципалитетов произошло лишь с принятием новой редакции Бюджетного Кодекса и закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

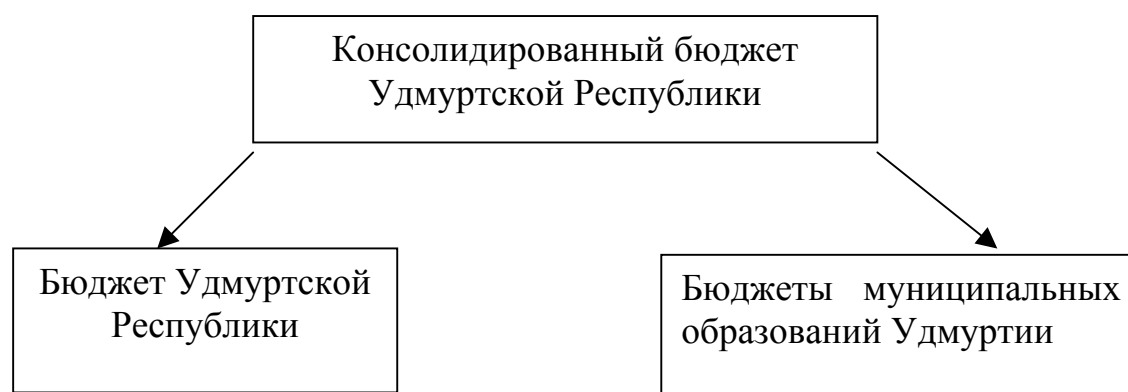


Рис. 2.1. Структура бюджетной системы Удмуртской Республики до 2006г.

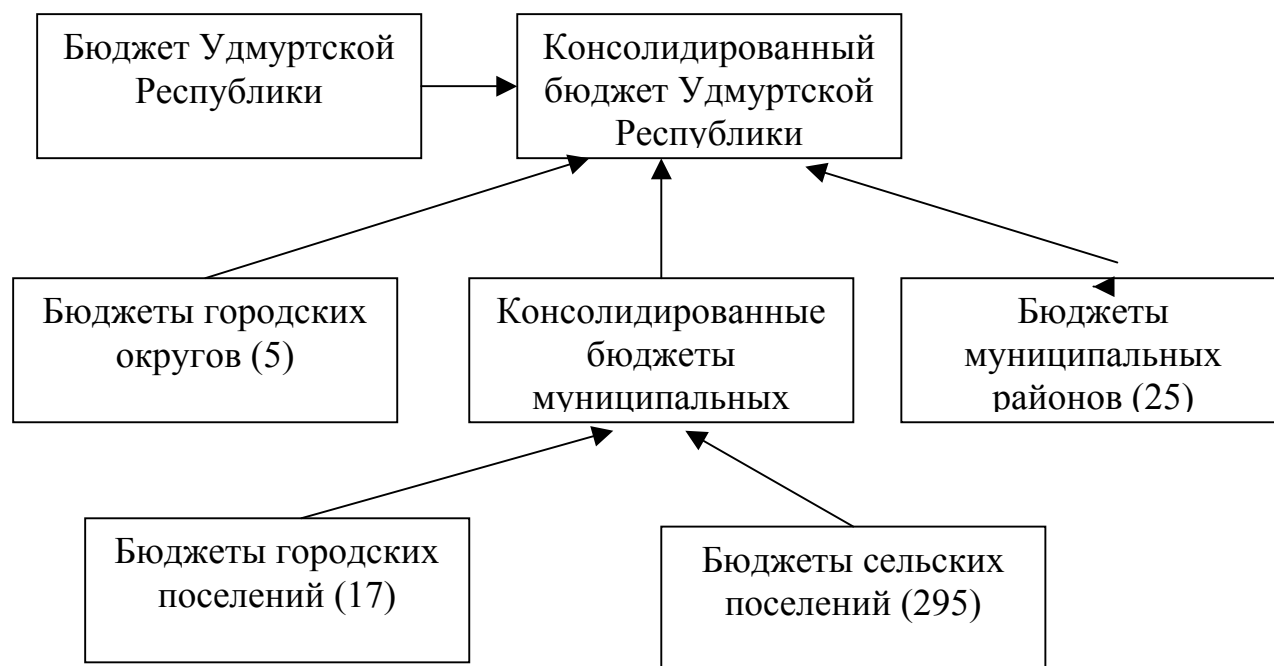


Рис. 2.2. Структура бюджетной системы Удмуртской Республики с 1 января 2006г.

Из схемы реформированной бюджетной системы Удмуртии видно, что фактически можно говорить о четырехуровневой бюджетной системе. Это мнение подтверждается и нормативными актами. Так, в соответствии с Бюджетным Кодексом, поселения обладают правом на собственный бюджет, которое реализуется в процессе деятельности органов местного самоуправления поселений. Также за этим подуровнем закрепляются налоговые доходы и ему вменяется круг расходных обязательств. Следовательно, поселения обладают всеми основными бюджетными правами и определенной степенью обособленности своих бюджетов от бюджетов других уровней, что и позволяет нам сделать вывод о наличии трехуровневой бюджетной системы в Удмуртской Республике с 2006г. Вопросы преобразования бюджетной системы и межбюджетных отношений будут подробнее рассмотрены в следующих пунктах этой главы.

Характерной особенностью Удмуртской Республики является наличие достаточно большого количества муниципальных образований. Это характерно и для периода до 2006г., и для постреформенного периода. Как следствие, наблюдается осложненность межбюджетных отношений, так как всегда представляется проблематичным распределить ограниченные средства, предназначенные для предоставления финансовой помощи, между большим количеством получателей.

В целом, межбюджетным отношениям, формирующимся на территории Удмуртии, присущи те же общие правила и те же периоды развития, что и для межбюджетных отношений общефедеративного характера. Так, первым этапом можно считать период с 1990 по 1993г. – период образования Российского государства. В это время происходит формирование второго и третьего звена бюджетной системы России, определяется статус и бюджетные полномочия органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Отношения между ними носят во многом еще неопределенный, хаотичный характер. Статус местных бюджетов недостаточно проработан, в связи с чем возникает острая проблема несогласованности расходных и доходных полномочий этого уровня бюджетной системы, которая делает внутрисубъектные межбюджетные отношения весьма напряженными.

Второй этап - 1993-1994г.г. В этот период упорядочивается процесс распределения налоговых доходов, появляются регулирующие налоги. На взаимоотношениях между Удмуртской Республикой и ее муниципальными образованиями это влияет благоприятно, так как доходная база муниципалитетов, равно как и всего региона становится более прогнозируемой, и, следовательно, процесс предоставления финансовой помощи – более прозрачным и запланированным. Надо отметить, что первоначально межбюджетное взаимодействие сводилось в основном к двум моментам: во-первых, перераспределению налогов (регулирующих), а во-вторых, к выделению средств в качестве финансовой помощи из регионального бюджета муниципальным.

На третьем этапе, длившемся с 1995 по 1998г.г., продолжает еще более детализироваться процесс распределения налогов, принимаются законы «О местном самоуправлении» (1995г.) и «О финансовых основах местного самоуправления» (1997г.). Доходная база муниципалитетов становится все более определенной, вместе с тем принимаются федеральные социальные законы, перекладывающие финансирование связанных с ними расходов на муниципалитеты. Появляются «необеспеченные мандаты», у муниципалитетов возрастает потребность в финансовой помощи со стороны регионального бюджета, однако, и бюджет субъекта в этот период находится в аналогичном положении острой нехватки средств. Межбюджетные отношения приобретают весьма напряженный характер.

Четвертый этап – период с 1999 по 2002г., когда вступили в силу Бюджетный и Налоговый Кодексы РФ. Эти документы фактически способствовали усилению централизации налоговых доходов и расходных полномочий на федеральном и региональном уровнях. Самостоятельность местных бюджетов была сильно ограничена, и отмечалась высокая степень их зависимости от регионального бюджета и от региональной экономической политики в целом.

В 2001г. принимается Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005г. Она поспособствовала началу нового этапа в развитии межбюджетных отношений, в том числе внутрисубъектного характера. Программа закладывает новые принципы взаимоотношений между бюджетами, устанавливает курс на повышение уровня самостоятельности нижнего звена бюджетной системы – местного, предполагает децентрализацию в установлении и доходов, и расходов.

Межбюджетные отношения приобретают более свободный характер. Становится возможным сотрудничество различных бюджетов на договорной основе, начинает реализовываться конституционный принцип социальной справедливости путем выравнивания бюджетной обеспеченности за счет средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО),

сформированного в бюджете Удмуртской Республики. Бюджетные полномочия органов власти различных уровней бюджетной системы постепенно все более разграничиваются.

Наибольшую силу все вышеперечисленные процессы приобретают в 2003-2004г.г., когда вносятся поправки в Бюджетный и Налоговый Кодексы, в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления В Российской Федерации», а с 2005г. начинается процесс постепенной реализации бюджетной реформы и реформы местного самоуправления.

Доля местных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации отражена на рис 2.3.

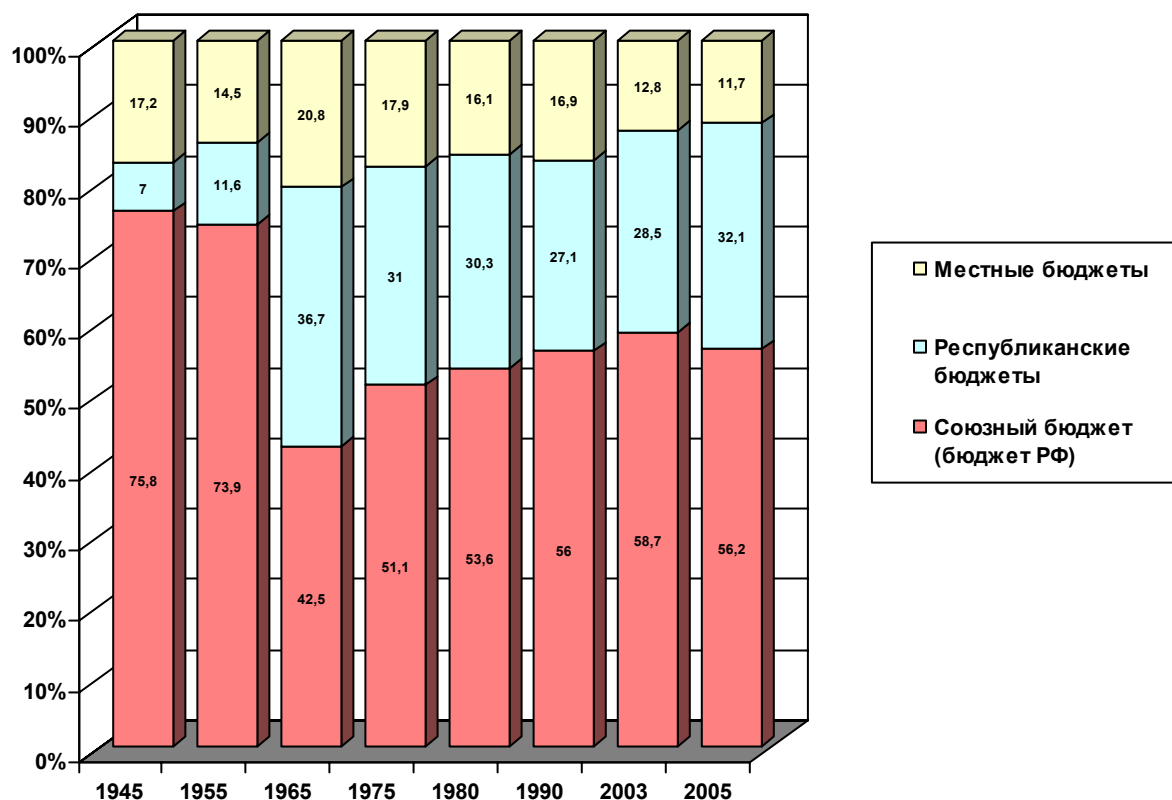


Рис 2.3. Доли бюджетов в общем объеме консолидированного бюджета Российской Федерации

2.2. Оценка внутрисубъектных межбюджетных отношений региона дореформенного периода

В этом разделе проанализировано состояние межбюджетных отношений, возникавших между органами власти Удмуртской республики и органами местного самоуправления муниципальных образований на ее территории.

Как уже отмечалось, в составе Удмуртии насчитывалось 30 муниципальных образований: 5 городов и 25 сельских районов. Муниципалитеты очень отличаются друг от друга по многим параметрам: по размеру, по численности населения, по размещению различных отраслей экономики и, конечно же, по своему финансовому положению. Степень финансового благополучия зависит от проводимой в стране экономической и бюджетной политики, но не стоит забывать и о субъективных особенностях, присущих муниципальным образованиям. Наиболее значимыми здесь, на наш взгляд, являются различия в природно-ресурсной базе и в наличии (отсутствии) предприятий и организаций производственного и сельскохозяйственных секторов.

Так, можно выделить высокообеспеченные муниципальные образования, к которым традиционно относятся города в силу большого количества производственных предприятий. В эту же группу включаются и муниципалитеты, ориентирующиеся на разработку природных ресурсов (нефтедобывающий комплекс) - Каракулинский, Игринский районы.

К категории муниципалитетов «со средним достатком» можно отнести те образования, которые активно развивают сельское хозяйство и, как следствие, торговлю. Примерами здесь могут послужить следующие районы: Завьяловский, Увинский, Можгинский и Мало-Пургинский.

Есть также и муниципалитеты, которые постоянно находятся в состоянии сильно нуждающихся.

Несмотря на такое различное положение муниципальных образований, их отношения с региональным бюджетом строились по достаточно

унифицированной схеме и сводились к двум направлениям: во-первых, установление нормативов отчислений от регулирующих налогов и предоставление их из вышестоящего, регионального, бюджета; во-вторых, предоставление средств местным бюджетам в виде финансовой помощи.

Отчисления от налогов традиционно считаются приоритетными в формировании доходной базы бюджетов по сравнению с финансовой помощью, так как с их помощью создается более долговременная база, а, следовательно, более прогнозируемая. Однако в практике формирования местных бюджетов Удмуртской Республики прослеживалась прямо обратная картина. Отчисления от налогов носили краткосрочный характер. Органы власти вышестоящих звеньев бюджетной системы ежегодно определяли норматив отчисления и утверждали его в ежегодном законе «О бюджете». Естественно, говорить о каком-либо прогнозировании своих доходов местными бюджетами в таких условиях практически не приходится.

Второй явный минус действовавшей системы формирования доходной базы заключался в том, что нормативы отчислений от регулирующих налогов определялись исключительно по инициативе органов власти, которые их устанавливали. Законодательно этот процесс не был урегулирован, и какой-либо единой методики, основанной на расчетах и оценке состояния местных бюджетов, также не существовало. Нормативы устанавливались исходя из финансовых возможностей регионального бюджета и не сопоставлялись с расходными полномочиями, передаваемыми бюджетам муниципальных образований, вследствие чего и возникала зачастую проблема «необеспеченных мандатов». Распределение налогов между бюджетами представлено в табл. 2.1. и 2.2. (в качестве примере муниципального образования взят г.Ижевск).

Таблица 2.1.

Распределение налогов между федеральным бюджетом, бюджетом Удмуртской Республики
и бюджетом города Ижевска

Налоги	Годы	Федеральный бюджет	Бюджет Удмуртской Республики	Бюджет города Ижевска
Федеральные налоги				
Налог на прибыль предприятий	1995-1996	По ставке 13%	По ставке 6%	По ставке 16%
	1996-1 квартал 1999		По ставке 3%	По ставке 19%
	2 квартал 1999-2000	По ставке 11%	По ставке 2,6%	По ставке 16,4%
	2001		По ставке 12,6%	По ставке 6,4%
	2002	По ставке 7,5%	По ставке 14,5%	По ставке 2%
Налог на прибыль банков, страховых организаций, бирж, брокерских контор и иных предприятий – по прибыли, полученной от посреднических операций и сделок	1995	По ставке 13%	-	По ставке 30%-по прибыли страховых организаций
	1996	По ставке 11%	По ставке 30%	
	1997-1 квартал 1999		-	
	2 квартал 1999-2001		По ставке 27%	-
Налог на добавленную стоимость	1995	75%	15,04%	9,96%
	1996-1 квартал 1999		14%	11%
	2 квартал 1999-2000	85%	8,4%	6,6%
	2001-2002	100%	-	-
Подоходный налог с физических лиц	1995-1996	10%	-	90%
	1997	-	10%	
	1998		23%	77%
	1999		42,25%	57,75%
	2000	16%	19,52%	64,48%
	2001	1%	34,25%	64,75%
	2002	-	-	100%

Продолжение табл 2.1.

Акцизы на водку и ликеро-водочные изделия	1995-2001	50%	40%	10%
	2002			
Прочие акцизы (кроме акцизов на импортные товары, нефть, газ, уголь, бензин, автомобили)	1995-2002		100%	
Налог на покупку иностранных денежных знаков	1997	100%		
	1998-2002	60%	40%	
Налог на игорный бизнес	1998-2002	По минимальным ставкам	В размерах сверх минимальных ставок	
Государственная пошлина	1997-2002	По делам, рассматриваемым арбитражными судами, Конституционным и Верховным судами РФ		По делам, рассматриваем судами общей юрисдикции, за совершение нотариальных действий, за государственную регистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, за рассмотрение и выдачу документов, связанных с приобретением гражданства РФ
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства	1996-2002	10%		

Продолжение табл.2.1.

Единый налог на вмененный доход	1998-2001	25% для организаций	50% для организаций	75% для предпринимателей
	2002	30% для организаций	70% для организаций	100% для предпринимателей
Специальный налог с предприятий, и организаций для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства РФ и обеспечения устойчивой работы предприятий этих отраслей	1995	66,67%	33,33%	-
Плата за пользование водными объектами	1998-2002	40%		
Региональные налоги				
Налог на имущество предприятий	1995-1997		-	100%
	1998		19,3%	80,7%
	1999-2002	-	-	100%
Налог с продаж	1999-2002	-	40%	60%
Местные налоги				
Земельный налог (за земли городов и поселков)	1994-1995	20%	20%	60%
	1996-2002	30%	20%	50%

Примечание. Информация анализируется с 1995 года, когда впервые бюджет Ижевска был сформирован и утвержден органами местного самоуправления.

Таблица 2.2.

Динамика нормативов отчислений Федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты Удмуртской Республики (в %)

Наименование налога (сбора)	Местные бюджеты		
	2003 г	2004 г	2005 г
Налог на прибыль организаций, зачисляемый в местные бюджеты по ставке 2 %	100	100	100
Налог на доходы физических лиц по доходам, собираемым на территории:			
Воткинского района	75,6	50	30
Каракулинского района	75,6	50	30
г. Ижевска	75,6	48	30
г. Глазова	75,6	61	30
Других муниципальных учреждений	75,6	75,6	30
Этиловый спирт их пищевого сырья, в том числе этиловый спирт-сырец из пищевого сырья	10	10	0
Спиртосодержащая продукция, по доходам, собираемым на территории:			
Дебеского, Завьяловского, Игринского, Камбарского, Кезского, Киясовского, Увинского, Як.-Бодьинского районов, г. Сарапула, г. Воткинска, г. Можги	1	10	0
г. Ижевска, г. Глазова	40	40	0
Алкогольная продукция с объемной долей этилового спирта свыше 25 % (за исключением вин) по доходам, собираемым на территории:			
Дебеского, Завьяловского, Игринского, Камбарского, Кезского, Киясовского, Малопургинского, Увинского, Як.-Бодьинского районов, г. Сарапула, г. Воткинска, г. Можги	10	10	0
г. Ижевска, г. Глазова	40	40	0
Алкогольная продукция с объемной долей этилового спирта от 9% до 25% включительно (за исключением вин) по доходам, собираемым на территории:			
Дебеского, Завьяловского, Игринского, Камбарского, Кезского, Киясовского, Малопургинского, Увинского, Як.-Бодьинского районов, г. Сарапула, г. Воткинска, г. Можги	10	10	0
г. Ижевска, г. Глазова	40	40	0
При реализации производителям и на акцизные склады по доходам, собираемым на территории:			
Дебеского, Завьяловского, Игринского, Камбарского, Кезского, Киясовского, Увинского, Як.-Бодьинского районов, г. Сарапула, г. Воткинска, г. Можги	0	10	0
г. Ижевска, г. Глазова	0	40	0
При реализации с акцизных складов по доходам, собираемым на территории:			
г. Ижевска	0	80	0
Прочие лицензионные регистрационные сборы, зачисляемые в местные бюджеты	0	100	0
Налог с продаж	60	60	0
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	45	45	0

Продолжение табл. 2.2.

Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	45	45	90
Единый сельскохозяйственный налог	0	0	90
Земельный налог	90	0	100
Налог на имущество физических лиц	100	100	100
Налог на имущество организаций по доходам, собираемым на территории:			
Воткинского района		64	100
Каракулинского района		61	100
Других муниципальных образований		100	100
Налог с имущество, переходящего в порядке наследования или дарения	0	100	100
Платежи за добычу общераспространенных полезных ископаемых	0	100	100
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	0	100	100
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	0	0	40
Водный налог	45	45	0
Государственная пошлина с исковых и иных заявлений и жалоб, подаваемых в суды общей юрисдикции	100	100	100
Государственная пошлина за совершение нотариальных действий, за государственную регистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, за рассмотрение и выдачу документов, связанных с приобретением гражданства Российской Федерации или с выходом и гражданства Российской Федерации	100	100	100

Если при этом учесть, что доходы, получаемые местными бюджетами за счет закрепленных налоговых источников, составляли незначительную часть по сравнению с отчислениями от регулирующих доходов, то напрашивается вывод о практически полном отсутствии самостоятельности местных бюджетов, их зависимости от политики региональных властей и почти гарантируемой дефицитности бюджетов этого уровня.

Так, данные, представленные в табл. 2.3., наглядно демонстрируют нехватку средств бюджета г. Ижевска для исполнения возложенных на него расходных обязательств, доходы и расходы в указанном периоде постоянно увеличиваются. В 2004г. доходы увеличились на 810,9 млн. руб. по сравнению с 2001г., расходы увеличились на 1 455,8 млн. руб. При этом темпы роста налоговых и неналоговых доходов замедляются, а темпы роста расходов увеличиваются. В итоге появляется очень негативная тенденция по увеличению дефицита бюджета, который в 2004г. достигает своего максимума.

Таблица 2.3.

Доходы и расходы бюджета г. Ижевска в 2001-2004 гг.

Показатель	2001г.	2002г.		2003г.		2004г.	
	Тыс.руб.	Тыс. руб.	Темп роста, %	Тыс. руб.	Темп роста, %	Тыс. руб.	Темп роста, %
1. Доходы - всего,	3 046 410	3 473 139	114	3 379 945	97,3	3 857 279	114,1
в том числе:							
1.1.Налоговые доходы	2 766 133	2 973 406	107,5	2 974 202	100	2 730 076	91,8
1.2.Неналоговые доходы	79 317	128 449	161,9	230 035	179,1	333 122	144,8
2. Расходы	3 009 253	3 479 858	115,6	3 733 068	107,3	4 465 083	119,6
3.Дефицит/Профицит	+37157	-6719		-353123		-607804	

Особенно отрицательно наличие и постоянное увеличение дефицита, если рассматривать его в совокупности со структурой доходов бюджета г.Ижевска, представленных на рис.2.4.

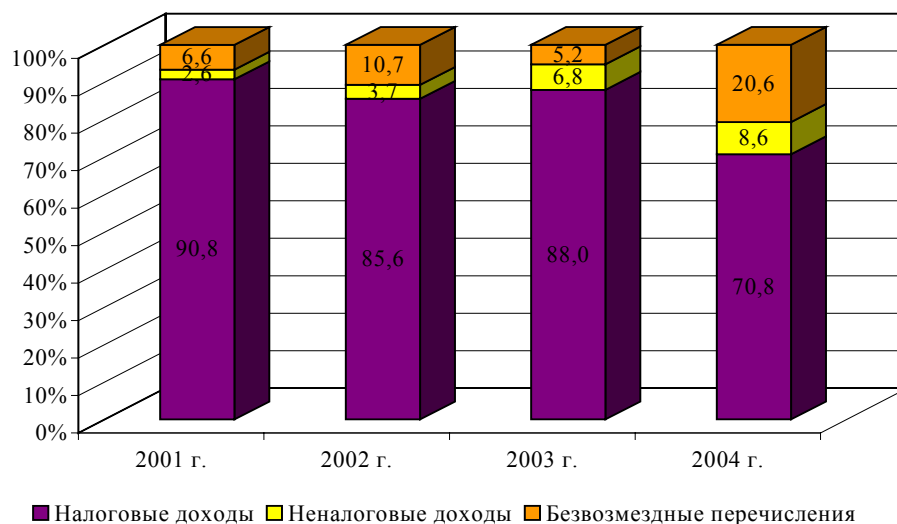


Рис. 2.4. Структура доходов бюджета г.Ижевска

В структуре доходов городского бюджета возросло значение неналоговых доходов, удельный вес которых составил 8,6 процента (в 2003 году - 6,8 процента). Увеличился в 4 раза по сравнению с 2003 годом объем безвозмездных перечислений в бюджет города Ижевска из бюджетов вышестоящих уровней, предназначенных для выполнения органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий. Налоговые поступления по-прежнему остаются основным источником доходов бюджета города Ижевска, несмотря на существенное снижение их доли в структуре доходов городского бюджета (с 88,0% до 70,8%).

Надо отметить, что подобная структура доходов местных бюджетов в этот период была характерна почти для всех муниципальных образований Удмуртской Республики. Федеральная бюджетная политика тех времен практически вынуждала муниципалитеты обращаться к региональным бюджетам за финансовой помощью, а учитывая рост объема расходных обязательств и

невозможность органов местного самоуправления самостоятельно повлиять на доходы и расходы своих бюджетов, возникает тенденция к постоянному значительному увеличению размеров предоставляемой финансовой помощи. В заявлениях Правительства Российской Федерации не раз подчеркивалась важность борьбы с такими «иждивенческими настроениями» муниципальных образований. Данные табл. 2.4. отражают размеры налоговых доходов и финансовой помощи в общем по местным бюджетам Удмуртии.

Таблица 2.4.

Структура доходов местных бюджетов Удмуртской Республики, тыс.руб.

Показатель	2003г.	2004г.	2005г.
Фонд финансовой поддержки муниципальных образований	2332956,0	1329554,0	2260433,0
Субвенции	-	1904196,0	-
Финансовая помощь на ежедневное одноразовое питание работников ДДУ	25604,0	16847,0	-
Фонд компенсации	-	-	3195142,0
Итого финансовая помощь	2358560,0	3250597,0	5455575,0
Налоговые и неналоговые доходы	5529307,0	5374998,0	3864556,0
Итого доходов	7887867,0	8625595,0	9320131,0

За анализируемый период изменение межбюджетных отношений муниципальных образований с республиканским бюджетом привело к росту объема финансовой помощи за счет средств бюджета Удмуртии. В 2005г. получена финансовая помощь в размере 545,6 млн.руб., что составляет уже 58,5% от общей величины доходов местных бюджетов! По отдельно взятым муниципальным образованиям удельный вес финансовой помощи в общем объеме доходов местного бюджета составляет 90% (Киясовский р-н, Юкаменский р-н), см. табл.2.5.

Таблица 2.5.

Динамика структуры налоговых доходов и финансовой помощи
в доходах местных бюджетов Удмуртской Республики, %

Муниципальное образование	2004г.		2005г.	
	налоговые доходы	финансовая помощь	налоговые доходы	финансовая помощь
Алнашский р-н	17,7	82,3	11,3	88,7
Балезинский р-н	27,3	72,7	18,8	81,2
Вавожский р-н	23,4	76,6	16,5	83,5
Воткинский р-н	75,4	24,6	45,5	54,5
Глазовский р-н	18,0	82,0	13,8	86,2
Граховский р-н	20,2	79,8	14,2	85,8
Дебесский р-н	24,7	75,3	16,0	84,0
Завьяловский р-н	60,7	39,3	31,2	68,2
Игринский р-н	72,6	27,4	37,4	62,6
Камбарский р-н	46,8	53,2	25,1	74,9
Каракунинский р-н	68,0	32,0	30,8	69,2
Кезский р-н	33,7	66,3	19,5	80,5
Кизнерский р-н	23,8	76,2	16,1	83,9
Киясовский р-н	16,4	85,6	10,0	90,0
Красногорский р-н	23,6	76,4	13,0	87,0
Малопургинский р-н	25,7	74,3	17,0	83,0
Можгинский р-н	38,9	61,1	23,8	76,2
Сарапульский р-н	45,7	54,3	20,0	80,0
Селтинский р-н	18,6	81,4	11,2	88,8
Сюмсинский р-н	21,4	78,6	9,2	91,8
Увинский р-н	35,2	64,8	23,2	76,8
Шарканский р-н	37,3	62,7	19,3	80,7
Юкаменский р-н	15,9	84,1	10,0	90,0
Як-Бодьинский р-н	60,0	40,0	30,0	70,0

Продолжение табл. 2.5.

Ярский р-н	27,8	72,2	15,0	85,0
г. Ижевск	82,3	17,7	60,3	39,7
г. Сарапул	57,1	42,9	30,2	69,8
г. Воткинск	58,4	41,6	40,0	60,0
г. Глазов	83,2	16,8	58,0	42,0
г. Можга	52,2	47,8	31,4	68,6
Итого по УР	62,3	37,7	41,4	58,6

Рост объемов финансовой помощи происходит на фоне постоянного снижения размера собственных доходов. Возможно, централизация средств бюджетов всех уровней и была необходима, но она не должна проводиться без согласия представительных органов власти и органов местного самоуправления. Законодательство этого периода оставляло возможность для перенесения федеральными и региональными органами власти части бюджетных расходов на местные бюджеты без соответствующего закрепления доходных источников.

В такой ситуации бюджетная реформа, которая ставит одной из основных целей повышение уровня самостоятельности местных бюджетов и децентрализацию в распределении как расходных, так и доходных полномочий, является насущной необходимостью.

Рассмотрим действовавший порядок предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям. С конца 90-х годов предоставление финансовой помощи из вышестоящих бюджетов нижестоящим становится все более адресным и целевым. До этого времени распределение финансовой помощи проводилось в рамках индивидуальных договоренностей. С момента появления фонда финансовой поддержки (в 1994г.), начал формироваться этот фонд и в бюджете Удмуртской Республики. Основное его предназначение - предоставление финансовой помощи тем муниципальным образованиям Удмуртской Республики, которые не могут исполнить все взятые расходные обязательства за счет собственных средств своего бюджета.

Фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО) не имел строгого целевого назначения. Длительное время распределение средств фонда носило свободный характер, так как не существовало какой-либо единой методики. Регуляторами справедливости выделения финансовой помощи за счет средств этого фонда какому-либо муниципальному образованию выступали другие муниципальные образования Республики.

С начала 2000-х годов возникает и постепенно реализуется концепция выравнивания бюджетной обеспеченности, в том числе и местных бюджетов. В Удмуртии также предпринимались попытки по осуществлению выравнивания, однако сделать это в тот период было крайне сложно в силу ряда причин:

- отсутствие методики для определения уровня обеспеченности;
- отсутствие методики распределения средств фонда.

В связи с эти все мероприятия по выравнивания сводились к следующим действиям: сопоставление доходов бюджета с расходами, определение объема недостающих средств, рассмотрение вопроса о возможности у республиканского бюджета выделения необходимого размера финансовой помощи. При этом доход местного бюджета определялся на основе отчетных данных предыдущего периода, скорректированного с учетом изменения условий прогнозируемого периода. В итоге, можно сказать, что поставленная цель достижения социальной справедливости путем выравнивания оказывалась практически не выполненной.

Разброс в уровне бюджетной обеспеченности в расчете на человека после предоставления финансовой помощи оставался весьма значительным (до 2000 руб.), что подтверждают данные, приведенные в табл. 2.6. Хотя, если сравнивать муниципалитеты по уровню обеспеченности собственными доходами, то наименее обеспеченное муниципальное образование (Алнашский р-н) отстает от наиболее обеспеченного (Воткинский р-н) по этому показателю более чем в 5 раз. Финансовая помощь позволила сократить разрыв между наиболее и наименее обеспеченными муниципалитетами до 2200 руб./чел.

Таблица 2.6.

Уровень бюджетной обеспеченности муниципальных
образований Удмуртской Республики в 2004г.

Муниципальное образование	Собственные доходы, тыс.руб	Бюджетная обеспеченность (собственными доходами), руб./чел.	Финансовая помощь, тыс.руб	Бюджетная обеспеченность (с учетом фин.помощи), руб./чел.
Алнашский р-н	21480	980,8	60379	3737,8
Балезинский р-н	59535	1583,3	93583	4072,2
Вавожский р-н	22191	1282,7	43493	3796,7
Воткинский р-н	118523	5000,9	0	5000,9
Глазовский р-н	18975	1020,2	48649	3635,6
Граховский р-н	12959	1211,1	31208	4127,7
Дебесский р-н	25526	1810,4	44571	4829,5
Завьяловский р-н	160552	2693,8	21340	3051,8
Игринский р-н	177193	4169,2	0	4169,2
Камбарский р-н	58477	2784,6	40027	4690,6
Каракулинский р-н	69767	5167,9	0	5167,9
Кезский р-н	46929	1791,2	46950	3583,1
Кизнерский р-н	30283	1328,2	54686	3726,7
Киясовский р-н	11965	1040,4	40543	4565,9
Красногорский р-н	18901	1562,1	39736	4846,0
Малопургинский р-н	38854	1241,3	56357	3041,8
Можгинский р-н	50950	1698,3	33434	2812,8
Сарапульский р-н	67176	2764,4	38574	4351,8
Селтинский р-н	14311	1076,0	38655	3982,4
Сюмсинский р-н	21982	1391,2	56626	4975,1

Продолжение табл. 2.6.

Увинский р-н	78388	1916,6	78231	3829,3
Шарканский р-н	49856	2329,7	37631	4088,2
Юкаменский р-н	12940	1125,2	47456	5251,8
Як-Бодьинский р-н	89021	3938,9	7207	4257,8
Ярский р-н	26197	1400,9	39415	3508,6
г. Ижевск	2920509	4650,5	0	4650,4
г. Сарапул	305195	2989,2	143267	4392,3
г. Воткинск	270421	2737,1	120718	3958,9
г. Глазов	459144	4545,9	0	4545,9
г. Можга	118798	2506,3	66818	3915,9
Итого по УР	5374998	3445,1	1329554	4297,2

Средства финансовой помощи из фонда финансовой поддержки территорий Удмуртской Республики ежемесячно перечислялись в местные бюджеты в соответствии со сводной бюджетной росписью с учетом возникающих сезонных потребностей в процессе исполнения местных бюджетов при условии направления на выплату заработной платы (с учетом единого социального налога) не менее 50 процентов собственных доходов бюджетов.

Помимо средств ФФПМО в качестве финансовой помощи предоставлялись целевые перечисления средств из республиканского бюджета местным бюджетам. Так, бюджет Удмуртии осуществлял доленое финансирование расходов на ежедневное одноразовое питание работников детских дошкольных учреждений системы образования совместно с местными бюджетами.

Также предоставлялись субвенции бюджету муниципального образования «город Ижевск» и бюджету муниципального образования «Завьяловский район» на реализацию Закона Удмуртской Республики «О статусе столицы Удмуртской Республики» №43-РЗ от 28.09.01г. Кроме того, Правительство Удмуртской Республики вправе за счет дополнительных доходов бюджета Удмуртской Республики предоставлять местным бюджетам финансовую помощь на

погашение кредиторской задолженности за потребленные муниципальными учреждениями и организациями коммунальные услуги.

Региональный бюджет компенсировал выпадающие доходы муниципальных образований в связи с изменением правил государственной регистрации юридических лиц в соответствии со статьей 233 Бюджетного кодекса Российской Федерации (предыдущей редакции), перераспределяя средства фонда финансовой поддержки территорий Удмуртской Республики.

Следующее направление взаимодействия - предоставление из бюджета Удмуртской Республики органам местного самоуправления беспроцентных бюджетных ссуд на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов, при условии возврата ранее предоставленных бюджетных ссуд.

При возникновении межбюджетных отношений, как правило, образуются встречные финансовые потоки, существенно осложняющие финансирование. В связи с этим Правительство Удмуртской Республики наделялось правом принимать решения о проведении зачета встречных требований органов местного самоуправления Удмуртской Республики и бюджета Удмуртской Республики в части средств, предусмотренных к перечислению в местные бюджеты, иных средств бюджета Удмуртской Республики, причитающихся к перечислению в местные бюджеты.

Условия, на которых предоставляется финансовая помощь из республиканского бюджета местным, вытекают из требований федерального законодательства. Так, средства финансовой помощи из фонда финансовой поддержки территорий Удмуртской Республики, иные целевые безвозмездные перечисления из бюджета Удмуртской Республики выделяются местным бюджетам при условии выполнения требований бюджетного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, законодательства Удмуртской Республики о налогах и сборах.

Правительство Удмуртской Республики в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Удмуртской

Республики вправе проводить проверки местных бюджетов, получающих финансовую помощь из бюджета Удмуртской Республики.

Подводя итог, следует отметить, что существовавшая система межбюджетных отношений в Удмуртской Республике способствовала возникновению множества проблем, однако в большей степени такое несовершенство обусловлено федеральной бюджетной политикой того периода. В условиях реформы бюджетной системы, межбюджетных отношений и местного самоуправления есть предпосылки для искоренения существовавших ранее недостатков.

2.3. Формирование экономической основы бюджетных отношений муниципальных образований

В 2005г. наступает новый этап в развитии бюджетной системы Российской Федерации. Все запланированные изменения в рамках проводимых реформ бюджетной системы и местного самоуправления должны быть последовательно реализованы. С этой целью 2005-2007г.г. определены как переходный период, в течение которого органы власти должны перестроиться в соответствии с новыми условиями.

Мероприятия, которые должны затронуть бюджетную систему и межбюджетные отношения субрегионального уровня, основываются на следующих законах:

- ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 04.07.2003г. №95-ФЗ;

- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (новая редакция) от 06.10.2003г. №131-ФЗ;

- ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.2003г. №120-ФЗ;

- «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005г.», утверждена постановлением Правительства РФ от 15.08.2001г. № 584.

В соответствии с приведенными выше законами должны произойти следующие изменения в бюджетной сфере:

1. Преобразование трехуровневой бюджетной системы РФ в фактически четырехуровневую. Появления нового вида местных бюджетов – бюджеты поселений.

2. Переход от краткосрочного планирования к средне- и долгосрочному, составление трехлетнего «скользящего» финансового плана.

3. Изменение налоговой системы. Сокращение количества региональных и местных налогов.

4. Долгосрочное закрепление доходов за бюджетами каждого уровня на основании принимаемых законов о перераспределении налогов, а не на основании ежегодных законов «О бюджеты».

5. Отмена «необеспеченных мандатов», установление только тех расходных полномочий, которые подкреплены доходами.

6. Формирование пяти различных фондов поддержки местных бюджетов: регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (РФФПМР), районного фонда финансовой поддержки поселений (РФФПП), фонда софинансирования социальных расходов (ФССР), фонда компенсаций (ФК) и фонда муниципального развития (ФМР).

7. Осуществление выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований на основе формализованных методик.

8. Введение механизма «отрицательных трансфертов».

9. Формирование бюджета, ориентированного на результаты

10. Установить сроки для перехода к новой системе межбюджетных отношений с 2005 по 2007г.г.

Реализация поставленных задач требует дополнения федерального законодательства региональным, которое позволит осуществить задуманное с учетом республиканских особенностей. С этой целью в Удмуртской Республике приняты следующие нормативные акты:

- «Программа оздоровления государственных финансов Удмуртской Республики на 2005-2007г.г.», утверждена постановлением Правительства УР от 04.04.2005г. №286-р;

- Закон УР «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике» от 13.07.2005г. №42-РЗ;

- Закон УР «О формировании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Удмуртской Республике» от 11.03.2005г. №5-РЗ;

- Закон УР «О бюджетном процессе в Удмуртской Республике» от 30.06.2004г. №33-РЗ;

- Закон УР «О программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы» от 12.11.2004г. N 60-РЗ.

В Удмуртской республике реформы осуществляются в соответствии с федеральными требованиями и преследуют следующие цели, определенные стратегией социально-экономического развития Удмуртии на 2005-2009 годы и на период до 2014 года:

- повышение качества и доступности предоставляемых гражданам бюджетных услуг;

- рациональное распределение бюджетных ресурсов по секторам экономики, создание стимулов для устойчивого развития производства, инновационной и инвестиционной деятельности;

- обеспечение стабильности и предсказуемости бюджетной политики, в том числе за счет перехода к среднесрочному бюджетному планированию;

- обеспечение соответствия между бюджетными ресурсами и расходными полномочиями;

- внедрение методов бюджетного планирования, ориентированного на достижение конечного результата и стимулирующих получателей бюджетных средств к максимально эффективному их использованию;

- обеспечение применения состязательной публичной процедуры при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) за счет бюджетных средств;

- сокращение различий в социально-экономическом развитии муниципальных образований за счет выравнивания уровня бюджетной обеспеченности;

- переход к новым принципам формирования межбюджетных отношений между органами государственной власти Удмуртской Республики и органами местного самоуправления, основанным на разграничении обязательств и ответственности;

-развитие форм взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий и организаций, граждан республики в бюджетном процессе, основанных на принципах равноправия, согласования интересов и взаимной ответственности.

1. Преобразование бюджетной системы.

Как уже отмечалось, в 2005г. в Удмуртии был сформирован новый подуровень бюджетной системы – бюджеты поселений. В итоге возникло 312 новых муниципальных образований, из них 17 городских поселений и 295 сельских поселений.

Бюджетная система фактически перешла к новому, четырехуровневому образцу. Этот переход был сопряжен с рядом трудностей: необходимо было уточнить границы территорий муниципальных образований, произвести раздел имущества, сформировать органы местного самоуправления для вновь возникших муниципалитетов, определить их доходную базу и объем расходных обязательств, передаваемых этому уровню.

Решение этих проблем осуществляется поэтапно. Так, в 2005г. были разграничены территории муниципалитетов и произведен раздел имущества, переучет налоговых обязательств. Также были уточнены по каждому поселению списки предприятий-налогоплательщиков и физических лиц-налогоплательщиков земельного налога и налога на имущество физических лиц. Поскольку еще окончательно не решен вопрос о деятельности органов власти поселений, не определены четко их полномочия, то на время переходного периода предполагается осуществление деятельности финансовой системы по следующей схеме, рис. 2.5.

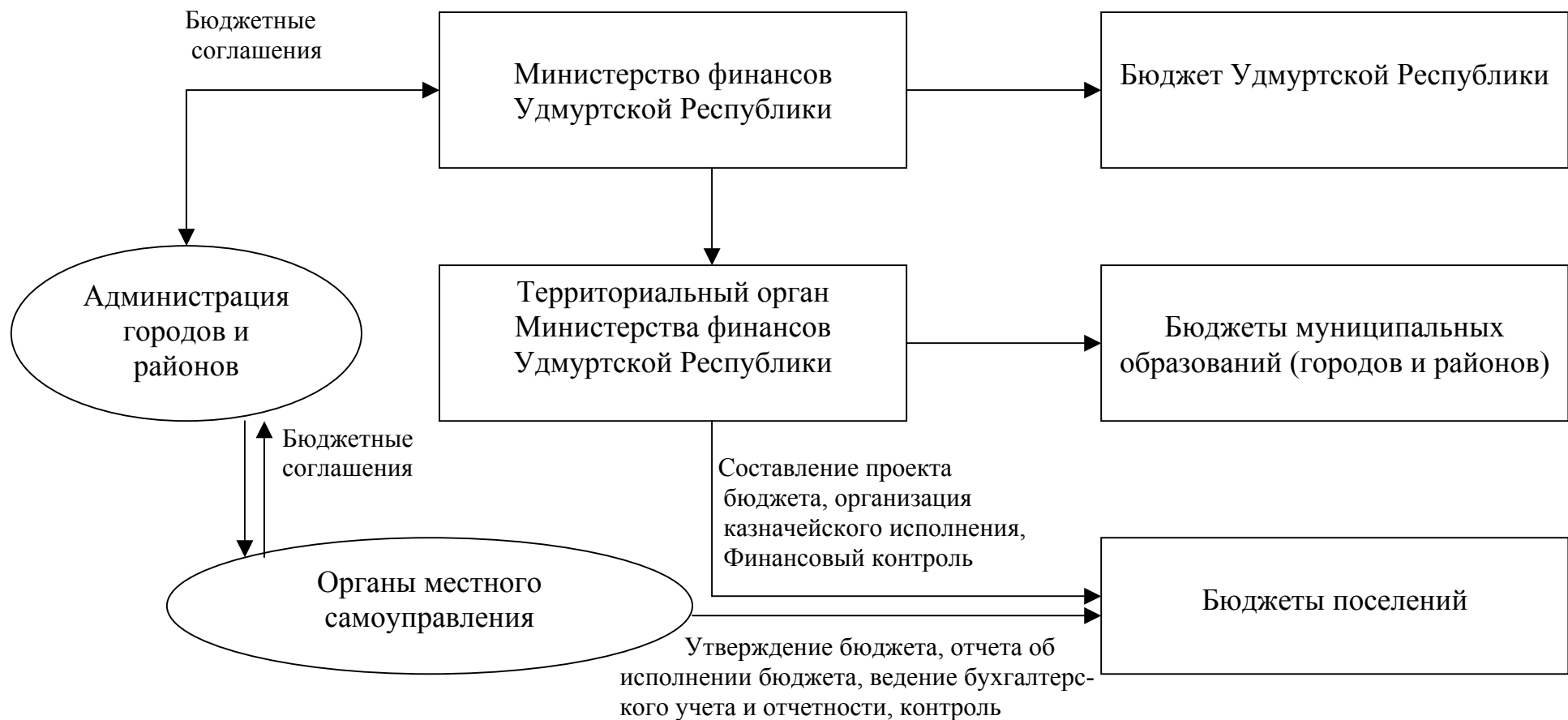


Рис.2.5. Схема работы финансовой системы в УР на переходный период

С целью формирования проектов местных бюджетов на 2006г. были проведены условные расчеты доходов и расходов местных бюджетов финансовыми органами муниципальных образований; разработаны рекомендации по подготовке к формированию проектов бюджетов поселений с учетом опыта Увинского и Завьяловского районов. Эти муниципальные образования являются в каком-то смысле первопроходцами, так как поселения, располагающиеся на их территории, уже давно действовали более обособленно, чем поселения других муниципалитетов. Они уже имеют практический опыт относительно самостоятельной с финансовой точки зрения жизни поселений, и, судя по уровню бюджетной обеспеченности этих районов, этот опыт можно оценить как положительный. Также разработаны модельные правовые акты о бюджете муниципального района на 2006г. и бюджете поселения на 2006г.

2. Формирование расходной части местных бюджетов.

Разграничение расходов осуществляется в соответствии следующими требованиями Федерального закона №131-ФЗ и Бюджетным Кодексом РФ:

- предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, территория которого охватывает всех потребителей данных услуг;
- расходные обязательства закрепляются за тем уровнем, который может обеспечить эффективное оказание этих услуг;
- уровень власти, предоставляющий бюджетные услуги, должен быть максимально приближен к потребителю бюджетных услуг;
- расходное обязательство, закрепляемое за бюджетом, должно быть обязательно подкреплено определенным доходом этого бюджета.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст.ст. 14-18 приводит перечень вопросов местного значения, входящего в компетенцию муниципальных образований каждого типа, представленных в приложении 1.

В этом же законе устанавливается и критерий эффективности деятельности органов местного самоуправления – это качество предоставленных

бюджетных услуг, а не объемы бюджетного финансирования, как это было ранее. Однако на практике пока сложно произвести оценку качества.

Расходные обязательства муниципальных образований могут вводиться как федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации (например, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями), так и органами местного самоуправления (расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципалитетов, органов государственной власти, и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ), но устанавливаться могут исключительно органами местного самоуправления муниципальных образований.

На территории муниципальных образований в 2005г. были проведены следующие мероприятия, позволяющие разграничить расходные обязательства муниципальных образований.

Во-первых, проведена инвентаризация расходных обязательств муниципальных районов. Во-вторых, определен перечень полномочий, передаваемых с уровня муниципального района на уровень поселения и с уровня поселения на уровень муниципального района, а также разработаны соглашения о передаче полномочий между органами местного самоуправления районов и поселений. В-третьих, определены виды имущества, необходимого для функционирования муниципальных образований и реализации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Оценка расходных обязательств муниципальных образований произведена с учетом оптимизации бюджетных расходов, реализуемой в соответствии с распоряжением Правительства УР от 09.02.2004г. №124-р и распоряжением Правительства УР от 26.07.2004г. №764-р.

3. Формирование доходной базы местных бюджетов.

Формирование доходов местных бюджетов осуществляется на основании Бюджетного и Налогового Кодекса РФ. Также было принято распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 23.05.2005г. №488-р «Об отработке механизма распределения налоговых доходов по уровням бюджетов муниципальных районов, городских и сельских поселений в Удмуртской Республике».

Как уже отмечалось, доходы закрепляются за бюджетами на долгосрочной основе. Это означает, что они должны быть закреплены законодательно в законе, посвященном установлению налогов, а не в ежегодном законе «О бюджете». Данная мера позволит сделать доходную базу бюджетов более прогнозируемой, и потому более эффективной.

В компетенцию субъекта Федерации входит обязанность по установлению следующих положений:

- единых и дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц (не менее 10%);
- порядка образования и распределения средств региональных фондов поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов);
- порядка образования и распределения средств регионального фонда компенсаций;
- порядка образования и распределения районных фондов поддержки поселений.

Дополнительно к обязанности разрешения этих вопросов субъект наделяется правом установления:

- единых нормативов отчислений в местные бюджеты от любых налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ;
- дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц (превышающие 10%);
- вправе делегировать районам полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений;

- порядка образования и распределения средств регионального фонда софинансирования социальных расходов и регионального фонда муниципального развития;

- порядка предоставления других межбюджетных трансфертов (в пределах 10% от общего объема трансфертов);

- порядка применения «отрицательного трансферта».

Уже неоднократно отмечалась проблема сильной финансовой зависимости местных бюджетов от республиканского в силу большого удельного веса финансовой помощи в общем объеме доходов бюджетов. Новая бюджетная политика направлена на снижение степени зависимости, однако для этого требуется время. Так, по прогнозным данным бюджета УР на 2006г. видно, что размеры предоставляемой финансовой помощи местным бюджетам продолжают расти с 5455,6 млн. руб. в 2005г. до 6835,9 млн. руб. в 2006г. Вместе с тем, наметилась и положительная динамика объема налоговых и неналоговых доходов. Они возросли с 5374,9 млн. руб. в 2005г. до 4 887,7 млн. руб. в 2006г. При этом темпы роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов хоть и незначительно, но превышают темпы роста финансовой помощи, 126,5% против 125% соответственно.

Расчет доходов местных бюджетов в 2006г. произведен на основе прогноза социально-экономического развития Удмуртии на 2006г., с учетом анализ фактического исполнения доходов бюджетов за 2004 год и оценки исполнения доходов бюджетов в 2005 году. Прогнозируемые доходы увеличены на суммы предоставленных льгот, отсрочек, рассрочек и налоговых кредитов и скорректированы на суммы разовых поступлений в 2005 году.

В соответствии с нормативами отчислений, установленными Бюджетным Кодексом РФ в 2006. в доходах местных бюджетов УР учтены:

- налог на доходы физических лиц - по нормативу 30%;

- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности по нормативу – 90%;

- единый сельскохозяйственный налог – по нормативу 60%;

- налог на имущество физических лиц – по нормативу 100%;
- земельный налог – по нормативу 100%;
- государственная пошлина;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду – по нормативу 40%;
- неналоговые доходы, в соответствии со ст.ст. 41-46 БК РФ.

Также в целях межбюджетного регулирования по дополнительным нормативам отчислений в доходах бюджетов учтены:

- налог на имущество организаций – по нормативу 50%;
- единый сельскохозяйственный налог, подлежащий зачислению в бюджет субъекта РФ, - по нормативу 30%;
- налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – по нормативу 100%.

4. Формирование межбюджетных отношений на основе регламентированных принципов.

Новая редакция Бюджетного Кодекса говорит о том, что межбюджетные отношения возникают по вопросам регулирования бюджетных правоотношений. В свою очередь, регулирование осуществляется путем предоставления трансфертов. Под межбюджетными трансфертами соответствии со ст.6 БК РФ понимаются «средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации».

Статья 135 БК РФ устанавливает следующие формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из региональных бюджетов местным:

1. Финансовая помощь, в том числе дотации из ФФПП, дотаций из ФФПМО и иных дотаций и субсидий;
2. Субвенции из регионального фонда компенсаций;
3. Бюджетные кредиты;
4. Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления.

Межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджета Удмуртской Республики, можно подразделить на пять видов.

1. **Фонд финансовой поддержки муниципальных образований** (ФФПМО) образуется в составе бюджета Удмуртской Республики с целью выравнивания бюджетной обеспеченности бюджетов муниципальных образований (районов, городских округов).

Порядок образования, объема фонда финансовой поддержки муниципальных образований и методика распределения дотации из указанного фонда, утверждается законом Удмуртской Республики о бюджете в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Поскольку органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов представляют большой объем социально-значимых услуг, чем поселения, поэтому в первую очередь должно осуществляться выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

В переходный период с 2006 по 2008 гг. часть средств республиканского фонда финансовой поддержки районов (городских округов) распределяется с использованием показателей фактических и прогнозируемых доходов и расходов бюджетов муниципальных районов (городских округов). В 2006г. указанная часть может составлять до 40% объема РФФПР, в 2007г. – 30%, в 2008г. – до 20%.

Фонд финансовой поддержки районов и городских округов ориентирован на удовлетворение текущих потребностей граждан в бюджетных услугах, оказываемых за счет их бюджетов. Однако без наличия определенных объектов инфраструктуры и социально-культурной сферы представление бюджетных средств не может быть осуществлено в тех районах и городах, где эти объекты услуг отсутствуют.

При составлении и утверждении бюджета Удмуртской Республики дотации из указанного фонда могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от налога на доходы физических лиц, рассчитанный как

отношение расчетного объема дотации муниципальному району (городскому округу) к прогнозируемому объему налоговых доходов от налога на доходы физических лиц, подлежащих зачислению в бюджеты соответствующего муниципального района (городского округа).

Средства, полученные муниципальным районом (городским округам) по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц сверх объема рассчитанной дотации или потери бюджета муниципального района (городского округа) в связи с недополучением средств по дополнительному нормативу отчислений от указанного налога, изъятию в бюджет Удмуртской Республики или возмещению из бюджета Удмуртской Республики не подлежат.

Трансферты из бюджета Удмуртской Республики бюджетам муниципальных образований предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления бюджетного законодательства и налогового законодательства Российской Федерации.

2. В целях предоставления муниципальным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ развития общественной инфраструктуры муниципального значения в составе бюджета Удмуртской Республики может быть образован **фонд муниципального развития (ФМР)**.

Рекомендуемым условием образования фонда является программно-целевой метод его образования. Он должен состоять из инвестиционного проекта и мероприятий инвестиционного характера, отобранных на конкурентной основе, соединяющих интересы республиканских органов власти и органов местного самоуправления в решении задач концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях развития общественной инфраструктуры.

Доля софинансирования из ФМР устанавливается таким образом, чтобы для наименее обеспеченных муниципальных образований доля софинансирования со стороны фонда была максимальной.

3. В целях предоставления муниципальным бюджетам субсидий для долевого финансирования их приоритетных социально-значимых расходов

может быть образован региональный **фонд софинансирования социальных расходов (ФССР)**, в порядке, определенном законодательством Удмуртской Республики.

При распределении средств указанного фонда следует учитывать уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также выполнение органами местного самоуправления определенных условий, например, степень выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, соблюдение региональных стандартов оплаты жилищно-коммунальных услуг, охват образовательными услугами и т.д.

4. В составе бюджета Удмуртской Республики на очередной финансовый год с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и Удмуртской Республики может образовываться **Республиканский фонд компенсаций (ФК)**.

Республиканский фонд компенсации формируется за счет:

- субвенций из федерального фонда компенсаций;
- собственных доходов и источников финансирования в объеме, необходимом для осуществления полномочий, переданных законами Удмуртской Республики.

Органы местного самоуправления несут ответственность за исполнение переданных им полномочий только в пределах субвенций, предоставленных из республиканского фонда компенсаций.

Каждый вид субвенций из республиканского фонда компенсации должен распределяться между муниципальными образованиями, осуществляющими соответствующий вид переданных полномочий по методике, утвержденной законом Удмуртской Республики, пропорционально численности потребителей соответствующей бюджетной услуги или лиц, имеющих право на получение трансфертов населению.

В бюджете Удмуртии Республиканский фонд компенсаций впервые сформирован в 2005г. в размере 3195,1 млн. руб. За счет средств этого фонда предоставляются субвенции на следующие цели:

- на финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях (в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды);

- на социальную поддержку и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, безнадзорных детей, на социальную поддержку граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации;

- на социальную поддержку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и находящихся в детских домах, школах -интернатах, домах ребенка;

- на социальную поддержку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и находящихся под опекой (попечительством);

-на организацию оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях;

- на выплату гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии со стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг;

- на выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния.

5. Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления (абз. 5 ст. 142 БК РФ).

Система региональных фондов межбюджетного регулирования представлена в табл. 2.7.

Таблица 2.7.

Фонды межбюджетного регулирования

Системообразующие элементы		Наименование фондов				
		ФФПМО	ФФПП	ФМР	ФССР	ФК
Правовые основания для создания	БК РФ Закон УР	+	+	+	+	+
Цель	Выравнивание бюджетной обеспеченности	+	+	-	-	-
	Выравнивание соц-эконом. развития	-	-	+	-	-
	Дополнительная поддержка в финансировании социальных мероприятий	-	-	-	+	-
	Финансирование гос. полномочий	-	-	-	-	+
Формируются	В составе бюджета УР	+	+	+	+	+
Объем фонда и распределение	Утверждается законом «О бюджете»	+	+	+	+	+
Источники формирования	Субвенции из федерального бюджета	-	-	-	+	+
	Доходы бюджета УР	+	+	+	+	+
	Отрицательные трансферты	+	+	-	-	-

Из всех приведенных фондов наибольший интерес представляют, конечно же, фонды финансовой поддержки, так как они имеют наибольший объем из общего объема средств фондов, и за счет средств именно этих фондов должно осуществляться выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований является важным аспектом новой бюджетной политики. Бюджетный Кодекс, ФЗ-№131 и «Методические рекомендации субъектам и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений» от 27.08.2004г. №243 устанавливают следующие правила для осуществления выравнивания.

1. Выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов обеспечивается за счет дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

2. Объем фонда финансовой поддержки утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

3. Финансовая помощь за счет средств этого фонда распределяется исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности местных бюджетов. Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных районов не допускается.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности рекомендуется определять как соотношение налогового потенциала муниципального образования к аналогичному показателю, рассчитанному по всем муниципальным образованиям соответствующего типа, в расчете на одного жителя, с учетом объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг.

4. При превышении уровня расчетной бюджетной обеспеченности местного бюджета более чем в два раза по сравнению со средним уровнем по субъекту среди муниципалитетов этого же типа, изымаются «отрицательные

трансферты», равные величине превышения. Размер трансферта не может превышать 50% разницы между расчетными доходами бюджета в расчете на одного жителя и двукратным уровнем в среднем по муниципальным образованиям соответствующего типа в последнем отчетном году. Эти средства включаются в фонд финансовой поддержки или фонд компенсаций и перераспределяются между муниципалитетами, получающими финансовую помощь. Среднедушевые расчетные налоговые доходы муниципального образования после уплаты отрицательного трансферта не могут быть ниже доходов иного муниципального образования.

5. Выравнивание бюджетной обеспеченности должно осуществляться на основании формул, поскольку такой подход позволит обеспечить объективность и социальную справедливость. «Методические рекомендации субъектам и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений» предлагают несколько вариантов выравнивания:

- Методом пропорционального выравнивания. Этот способ заключается в распределении средств фондов финансовой поддержки пропорционально отставанию уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов от уровня бюджетной обеспеченности выбранного в качестве критерия выравнивания. Данный метод позволяет сократить, но не полностью ликвидировать отставание менее обеспеченных муниципалитетов от более обеспеченных, что создает стимулы для получателей финансовой помощи способствовать развитию финансовой базы;

- Методом выравнивания до максимально возможного уровня. Средства фонда финансовой поддержки распределяются таким образом, чтобы после выравнивания уровень бюджетной обеспеченности наименее экономически развитых муниципалитетов был одинаков. При помощи этого метода обеспечивается полное выравнивание бюджетной обеспеченности группы наименее обеспеченных муниципалитетов, однако, налицо отсутствие стимула к увеличению своего налогового потенциала;

- Комбинированным методом. Этот способ сочетает в себе применение первых двух методов, и благодаря этому устраняются недостатки предыдущих методов.

6. Дотации из фонда финансовой поддержки могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных образований от налога на доходы физических лиц.

Межбюджетные отношения между субъектом Федерации и муниципальными районами (городскими округами) схематично изображены на рис.2.6., а между субъектом и поселениями – на рис.2.7.

В настоящее время в Удмуртской республике делаются первые шаги по внедрению механизма выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов. Так, в составе раздела «Межбюджетные трансферты на 2006г. предусмотрены фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) УР и фонд компенсаций УР.

Объем фонда финансовой поддержки муниципальных образований определяется как разность между совокупным объемом расходов бюджетов муниципальных образований, учитываемых при формировании межбюджетных отношений, и прогнозируемым совокупным объемом доходов бюджетов муниципальных образований (с учетом субвенций из фонда компенсаций). По прогнозным данным, размер фонда финансовой поддержки муниципальных образований в 2006г. составит 2959,7 млн. руб. Доходная база пока не оценивается при помощи показателя налогового потенциала в силу недостаточной разработки методики его применения, особенно для местного уровня.

Методики для осуществления выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований пока находятся в стадии разработки, поэтому в 2006г. выравнивание в том виде, как оно должно быть в соответствии с новыми законодательными требованиями, еще не осуществляется.

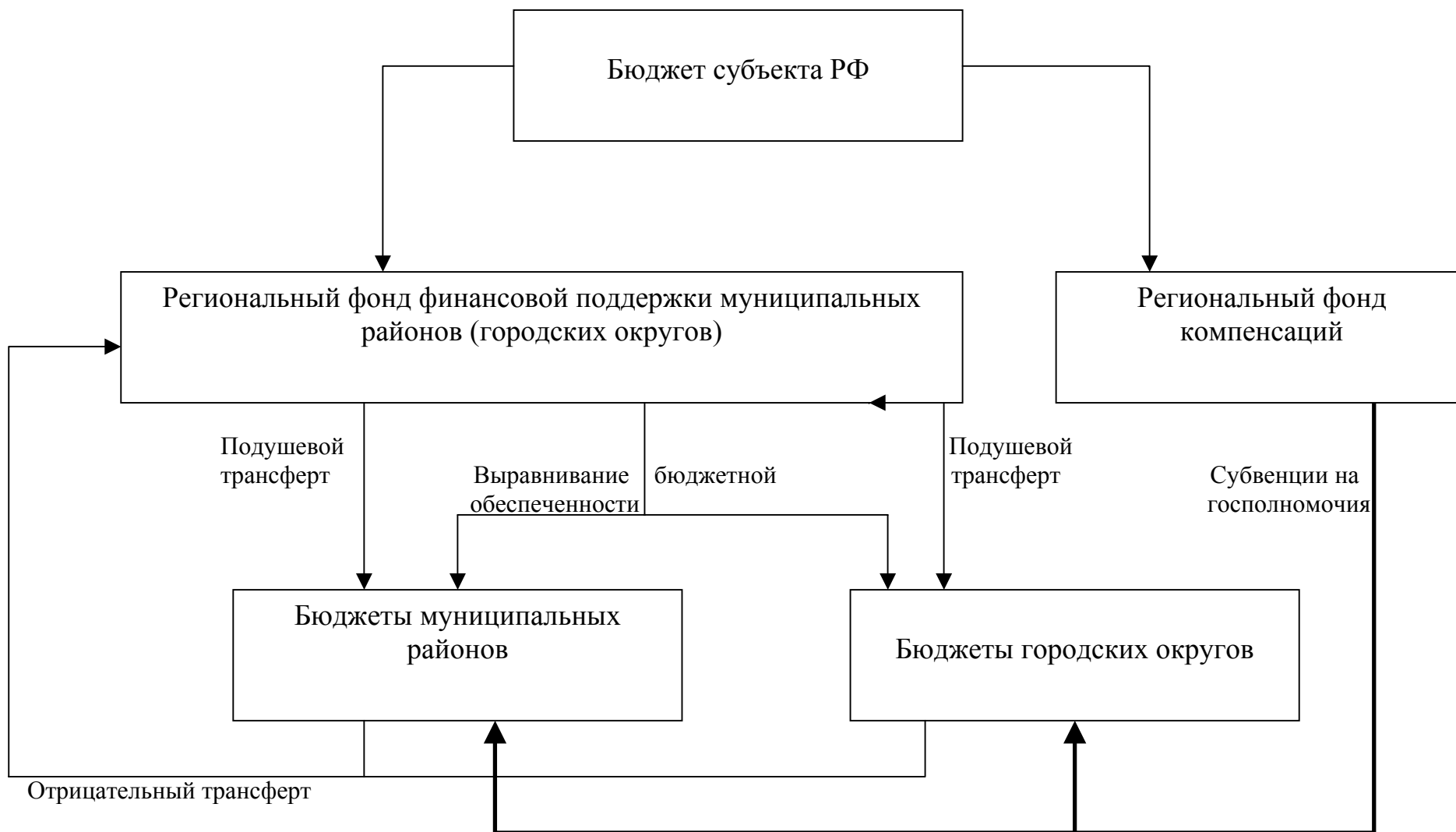


Рис. 2.6. Формы межбюджетных трансфертов применительно к муниципальным районам и городским округам



Рис. 2.7. Формы межбюджетных трансфертов применительно к поселениям

Фонд компенсации запланирован в размере 3876,1 млн.руб. За счет средств этого фонда предоставляются субвенции на те же делегируемые органам местного самоуправления полномочия государственных органов власти, что и в 2005г. Расчеты субвенция проводятся с учетом численности соответствующих категорий населения и объективных факторов, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг.

Также необходимо отметить, что расчеты для формирования межбюджетных отношений местных бюджетов с республиканским проводятся на основе согласования их с представителями органов местного самоуправления.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что Удмуртской Республике предстоит выполнить еще большой объем работы по формированию межбюджетных отношений нового образца, но учитывая то, что многое уже сделано, можно считать, что реформы бюджетной системы и местного самоуправления в Удмуртии осуществляются в соответствии с федеральными требованиями и стандартами.

3. МОДЕЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

3.1. Методика оценки экономического потенциала муниципального образования

2005 и 2006 года ознаменовались существенными изменениями законодательства, затрагивающего бюджетную сферу. Так, с 1 января 2005г. вступила в действие новая редакция Бюджетного Кодекса, а с 1 января 2006г. вступает в действие Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В соответствии с этими нормативными актами меняется порядок предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней, а основная цель предоставления межбюджетных трансфертов – выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Регулирование уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований предполагается за счет предоставления дотаций из Регионального фонда поддержки муниципальных образований, формируемого в составе бюджетов субъектов РФ. Общие требования к порядку определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности и методике распределения дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований устанавливаются Бюджетным Кодексом РФ, который указывает на существенную роль уровня социально-экономического развития рассматриваемых территорий. Так, ст. 138 Бюджетного Кодекса предусмотрено, что уровень бюджетной обеспеченности определяется «...с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий...».

В связи с вышесказанным возникает необходимость поиска как можно более объективной, прозрачной и независимой оценки различий в расходных потребностях муниципальных образований в расчете на душу населения (потребителя бюджетных услуг).

Для выполнения этих целей при определении фактической бюджетной обеспеченности и размеров финансовой помощи предлагается использовать сводный индекс затратности (СИЗ) – комплексный показатель, отражающий уровень социально-экономического развития муниципального образования.

Этот уровень определяется совокупностью коэффициентных показателей характеризующих разные стороны социально-экономической «жизни» муниципалитета. Так, например, предлагается учитывать коэффициенты производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, отражающих потенциал доходной базы бюджета муниципального образования; коэффициенты обеспеченности жильем и объектами социально-культурной сферы, показывающие действительные потребности расходования бюджетных средств по данным направлениям.

Сводный индекс затратности применяется к величине собственного дохода и корректирует его с учетом муниципальных особенностей.

Таким образом, при расчете необходимого размера финансовой помощи учитывается скорректированный собственный доход, дающий более точное представление о возможностях и потребностях муниципалитета и потому позволяющий эффективнее распределить средства Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Для определения уровня социального развития территорий, оценки достигнутого уровня, его регулирования и прогнозирования, считаем возможным предложить методику, которая предполагает реализацию алгоритма, определяющего особенности муниципальных образований районов и городских округов.

Предлагаемая модель основывается на сравнении фактических показателей и расчетных, характеризующих достигнутое состояние уровня социального развития муниципального района (городского округа) в среднем по республике. Суть этой методики состоит в том, что социальное развитие района (городского округа) характеризуется совокупностью показателей, образующих систему. Совокупность социальных показателей характеризует социальный образ жизни данного района как целое, но в то же время частные показатели характеризуют только отдельную сторону данного образа; каждый отдельный показатель социального развития района (городского округа) одновременно является и целью для одних процессов функционирования социальной системы и результатом для других процессов, протекающих в системных объектах более высокого порядка.

СИЗ (сводный индекс затратности) рассчитывается на основе:

- анализа первичной информации: численности населения, проживающего в районе; численности занятого населения; объемов промышленного и сельскохозяйственного производства в районе; транспортной доступности; обеспеченности объектами социально-культурной сферы (школы, детские сады, больницы);
- определения значений указанных показателей социально-экономического развития районов (городских округов).

Сводный индекс затратности рассчитывается для каждого муниципального образования как совокупность указанных показателей в отношении к аналогичному показателю в среднем по субъекту РФ.

Расчет СИЗ выполняется в соответствии с приведенной далее методикой.

Методика расчета сводного индекса затратности (поправочного коэффициента расходных потребностей)

СИЗ используется для оценки различий между муниципальными образованиями в стоимости предоставления одного и того же объема бюджетных услуг на одного потребителя (жителя) муниципального образования.

Необходимость применения СИЗ обусловлена тем, что муниципальные образования могут иметь существенные объективные социально-демографические, транспортные, экономические и другие условия, влияющие на стоимость затрат на приобретение одинакового набора товаров и услуг.

В целом СИЗ должен показывать, насколько больше (меньше) бюджетных средств на душу населения по сравнению со средним для всех муниципальных образований уровнем необходимо затратить в данном муниципалитете для реализации закрепленных за ним полномочий по предоставлению бюджетных услуг, с учетом ценовых факторов.

В основу методики расчета СИЗ положен метод репрезентативной системы расходов. Этот метод предполагает, что все муниципальные образования предоставляют населению бюджетные услуги по единому перечню, однако спрос на бюджетные услуги в разных муниципалитетах разный в зависимости от демографического состава населения, социально-экономической ситуации и прочих факторов.

Таким образом, центральным моментом в применении этого метода является выбор показателей, позволяющих соизмерять объективную потребность в бюджетных услугах в разных муниципалитетах.

В случае применения метода репрезентативной системы расходов необходимо определить перечень бюджетных услуг, оказываемых органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, которые будут учтены при расчете распределения средств регионального ФФПМО. Данный перечень не должен включать виды услуг, оказываемых в

рамках исполнения полномочий, делегированных региональными и федеральными органами власти.

В итоге, СИЗ будет рассчитываться на основе совокупности коэффициентов, отражающих фактическую стоимость приобретения стандартного набора услуг с учетом муниципальных особенностей, указанных репрезентативным перечнем бюджетных услуг.

На первом этапе, для определения СИЗ предлагается рассчитать следующие коэффициенты:

А) Коэффициенты, отражающие экономические особенности муниципального образования.

Эта группа коэффициентов отражает влияние экономического потенциала района на уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами, так как объемы производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, а также оборот розничной торговли непосредственно определяют величину налогового потенциала района, являющегося базовым показателем при расчете бюджетной обеспеченности муниципального образования. Все коэффициенты рассчитываются на душу населения и сравниваются со средним по всем муниципальным образованиям уровнем.

1. Коэффициент производства промышленной продукции на душу населения.

Рассчитывается по формуле:

$$Kn.n.i = \frac{ППi * ЧН}{ЧNi * \sum_{i=1}^I ППi} \quad , \text{ где}$$

Кп.п.і - Коэффициент производства промышленной продукции і-го муниципального образования, тыс. руб;

ППі - объем производства промышленной продукции і-го муниципального образования, тыс. руб;

ЧН – среднегодовая численность населения региона, тыс. чел.;

ЧН_і - численность населения і-го муниципального образования, тыс. чел.;

I - количество муниципальных образований в регионе.

Чем выше значение этого показателя, тем больше потенциальные возможности данного района и тем выше СИЗ, на который корректируется собственный доход муниципалитета.

2. Коэффициент производства сельскохозяйственной продукции на душу населения рассчитывается по формуле:

$$K_{сх.п.і} = \frac{СХПі * ЧН}{ЧНі * \sum_{i=1}^I СХПі}, \text{ где}$$

К_{сх.п.і} - Коэффициент производства сельскохозяйственной продукции і-го муниципального образования, тыс.руб;

СХП_і - объем производства сельскохозяйственной продукции і-го муниципального образования, тыс. руб.;

ЧН - среднегодовая численность населения региона, тыс. чел.;

ЧН_і - численность населения і-го муниципального образования, тыс. чел.

Как и в предыдущем случае, более высокое значение этого коэффициента говорит о потенциально больших возможностях по обеспечению территории собственными доходами.

3. Коэффициент оборота розничной торговли на душу населения.

Данный коэффициент позволяет учесть состояние такой важной области, как торговля. Благодаря доходам этой отрасли формируется значительная часть налогового потенциала. Также этот коэффициент позволяет учесть и такой важный социально-экономический показатель, как покупательная способность населения.

Рассчитывается коэффициент по следующей формуле:

$$Kp.m.i = \frac{OPT_i * ЧН}{ЧН_i * \sum_{i=1}^I OPT_i}, \text{ где}$$

Кр.т.і - коэффициент оборота розничной торговли і-го муниципального образования;

ОРТі - оборот розничной торговли і-го муниципального образования, тыс. руб.;

ЧН - среднегодовая численность населения УР, тыс. чел.;

ЧНі - численность населения і-го муниципального образования, тыс. чел.

Значение коэффициента в данном случае аналогично значениям двух предыдущих коэффициентов, следовательно, чем выше значение этого показателя, тем благоприятнее экономическое положение населения территории.

Б) Коэффициенты, отражающие демографические особенности муниципального образования.

Данная группа коэффициентов позволяет сделать поправку на демографический состав населения. Например, при более высоком уровне населения нетрудоспособного возраста, или при более высоком уровне безработицы муниципального образования будет ощущаться большая потребность в получении бюджетных услуг, так как эти показатели отрицательным образом будут влиять на уровень жизни населения. Однако, учет населения трудоспособного возраста не вполне точно отразит реальную ситуацию, так как фактически занятым окажется меньшая часть населения. Для уточнения этого показателя возможно использование коэффициента безработицы, но поскольку статистические данные о безработном населении не в состоянии отразить значительную по своей численности латентную безработицу, то предлагается рассчитывать коэффициент занятости населения,

который учитывает фактически занятое во всех отраслях экономики население муниципального образования в сравнении со средним по региону уровнем.

4. Коэффициент занятости населения.

Он показывает долю экономически активного населения в общей численности населения *i*-го муниципального образования в сравнении со средним по всем районам показателем. Большая доля занятого населения говорит о том, что сравнительно большая часть населения находится в трудоспособном возрасте и при этом трудоустроена, следовательно можно говорить о повышении уровня жизни населения и увлечении доходной части бюджета данного муниципального образования за счет налогов с доходов физических лиц.

Таким образом, увеличение этого коэффициента говорит об относительно больших возможностях налогового потенциала рассматриваемого района, или об относительно меньших затратах на социальное обеспечение населения.

Рассчитывается коэффициент по формуле:

$$K_{з.н.i} = \frac{ЗН_i * ЧН}{ЧН_i * \sum_{i=1}^I ЗН_i} \quad , \text{ где}$$

$K_{з.н.i}$ - коэффициент занятости населения *i*-го муниципального образования;

$ЗН_i$ - численность занятого во всех отраслях экономики населения *i*-го муниципального образования, тыс. чел.;

$ЧН$ - среднегодовая численность населения региона, тыс. чел.;

$ЧН_i$ - общая численность населения *i*-го муниципального образования, тыс. чел.

В) Коэффициенты, отражающие социальные особенности муниципального образования, а также иные.

Эта группа коэффициентов отражает общий уровень развития социальной сферы. При сравнительно высоком уровне социального развития потребность в бюджетных услугах будет не такой острой, как при низком уровне развития социальной сферы. Предлагается учитывать при расчете СИЗ следующие коэффициенты:

5. Коэффициент обеспеченности объектами социально-культурной сферы.

Этот показатель позволяет выявить степень обеспеченности населения такими наиболее социально важными объектами, как дошкольные учреждения, общеобразовательные школы и больницы. Естественно, что районы с низким значением этого коэффициента будут предъявлять повышенный спрос на бюджетные услуги данного вида.

При расчете этого коэффициента следует исходить из обеспеченности объектами социальной инфраструктуры на человека. При этом важно определить и целевую группу потребителей данного рода социальных услуг. Так, при расчете обеспеченности дошкольными учреждениями исходим из численности детей до 6 лет; при расчете обеспеченности школами за базу берем численность детей школьного возраста в данном муниципальном образовании. Сами же объекты социальной инфраструктуры учитываются не количественно, а по их «пропускной способности», т.к. количественная оценка не отражает реальной картины. Таким образом, дошкольные учреждения и школы учитываются по предусмотренной численности посещающих их детей, а больницы - по числу больничных коек.

Поскольку коэффициент является комбинированным, т.е. учитывает обеспеченность разного вида объектами (объектами здравоохранения и объектами образования), то допускаем, что доля или вес каждого вида

обеспеченности одинаков, т.е. равняется 1/3, а суммарный вес этого коэффициента должен равняться 1.

Рассчитывается коэффициент по формуле:

$$K_{c.o.i} = \sum K_{c.o.ij} \quad , \text{ где}$$

$K_{c.o.i}$ - коэффициент обеспеченности объектами социально-культурной сферы i -го муниципального образования;

$K_{c.o.ij}$ - коэффициент обеспеченности объектами социально-культурной сферы j -го вида.

$$K_{c.o.ij} = \frac{ПС_{ij} * ЧН}{ЧН_i * \sum_{i=1}^I ПС_{ij}} \quad , \text{ где}$$

$K_{c.o.ij}$ - коэффициент обеспеченности объектами социальной сферы j -го вида i -го муниципального образования;

$ПС_{ij}$ - «пропускная способность» социальных объектов j -го вида, шт.;

$ЧН$ - среднегодовая численность населения региона, тыс. чел.;

$ЧН_i$ - численность населения i -го муниципального образования, тыс. чел.

6. Коэффициент обеспеченности жильем.

Этот показатель выявляет фактическую обеспеченность жильем в расчете на 1 человека с учетом норматива жилой площади на 1 человека, устанавливаемого законодательно. Сравнение ведется вновь со средним показателем по территории субъекта РФ. Увеличение этого коэффициента будет свидетельствовать о фактической меньшей величине потребностей в бюджетных расходах по данному направлению.

$$K_{o.ж.i} = \frac{ЖФi * ЧН}{ЧNi * \sum_{i=1}^I ЖФi}, \text{ где}$$

$K_{o.ж.i}$ - коэффициент обеспеченности жильем населения i -го муниципального образования;

$ЖФi$ - жилой фонд i -го муниципального образования, тыс. кв.м.;

$ЧNi$ - численность населения i -го муниципального образования, тыс. чел.;

$ЧН$ - среднегодовая численность населения региона, чел. тыс.

7. Коэффициент уровня жизни населения.

Рассчитывается на основе данных о среднемесячной заработной плате по предприятиям и организациям различных форм собственности на территории исследуемого муниципального образования и соотносится со средним по всем муниципальным образованиям показателем.

$$K_{у.ж.i} = \frac{ЗПi * I}{\sum_{i=1}^I ЗПi}, \text{ где}$$

$K_{у.ж.i}$ - коэффициент уровня жизни населения i -го муниципального образования;

$ЗПi$ - среднемесячная заработная плата, руб.

Увеличение значения этого коэффициента может свидетельствовать о больших потенциальных возможностях муниципального образования по формированию доходной базы. Это обусловлено тем, что уровень заработной платы оказывает во-первых, прямое воздействие на налоговый потенциал территории, так как в числе налоговых доходов муниципальных районов в соответствии с Бюджетным Кодексом учитывается налог на доходы

физических лиц. Во-вторых, косвенное воздействие, проявляющееся в том, что при увеличении уровня жизни населения увеличивается и торговый оборот, и размер имущества физических лиц, что также влияет на размер собственных доходов муниципального образования.

8. Коэффициент транспортной освоенности.

Данный коэффициент рассчитывается по формуле:

$$K_{т.о.i} = 1 - \frac{\Pi_i * I}{\sum_{i=1}^I \Pi_i}, \text{ где}$$

$K_{т.о.i}$ – коэффициент транспортной освоенности i -го муниципального образования;

Π_i – плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) i -го муниципального образования;

I – количество муниципальных образований в исследуемом субъекте РФ.

Большая насыщенность транспортными путями территории говорит о более высоком уровне развития, является стимулирующим фактором для развития экономических отношений, что в итоге, хотя и косвенно, но приводит к увеличению налогового потенциала муниципального образования.

На втором этапе, после расчета коэффициентов, необходимо свести их значения в единый СИЗ. Сводный индекс затратности рассчитывается путем суммирования полученных значений отдельных коэффициентов.

При этом необходимо учесть и то обстоятельство, что каждый из коэффициентов обладает определенной долей влияния на общую затратность в данном районе, поэтому предлагается придать коэффициентам «вес» и при

расчете СИЗ взвешивать все коэффициенты. Суммарный вес всех коэффициентов должен равняться 1.

Математическая модель не позволяет определить вес для каждого коэффициента, поскольку и значения коэффициентов, и значение собственных доходов ежегодно меняются и корреляция между их изменениями не может быть найдена расчетным путем, поэтому предлагается оценить веса коэффициентов, исходя из взаимосвязи показателей социально-экономического уровня развития муниципального образования с величиной налогового потенциала. Так, коэффициентам, учитывающим бюджетообразующие показатели социального развития муниципалитета, придается одинаковый вес, равный 0,15, а менее значимым коэффициенту транспортной освоенности, коэффициентам обеспеченности жильем и объектами социально-культурной сферы и коэффициенту занятости населения - вес, равный 0,05.

В итоге, взвешивая и суммируя значения коэффициентов, находим значение СИЗ по формуле:

$$СИЗ_i = \sum_{j=1}^I K_{ij} * V_{ij} \quad , \text{ где}$$

$СИЗ_i$ - сводный индекс затратности i -го муниципального образования;

K_{ij} - коэффициент j -го вида для i -го муниципального образования;

V_{ij} - вес коэффициента j -го вида для i -го муниципального образования.

Результаты расчета сводного индекса затратности для муниципальных образований УР приведены в Приложении 2.

Подводя итог, можно отметить, что применение сводного индекса затратности для коррекции величины налогового потенциала позволяет достичь следующих целей:

- проводится учет муниципальных особенностей (экономических, социальных, демографических и др.), что позволяет более точно оценить налоговый потенциал территории;

- присутствие стимулирующего к развитию территории фактора, так как уменьшение размера финансовой помощи вследствие применения СИЗ происходит меньшими темпами, чем увеличение налоговых доходов при улучшении уровня социально-экономического развития территории.

3.2. Методика расчета налоговых доходов муниципальных бюджетов

Межбюджетное регулирование на региональном уровне осуществляется с целью выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и, как следствие, наделение бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения возложенных на них полномочий. Выделяют следующие основные способы межбюджетного регулирования:

1. Установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет.

2. Предоставление финансовой помощи за счет средств фондов вышестоящего бюджета.

3. «Отрицательные трансферты», передаваемые из местных бюджетов в вышестоящие.

Применение этих способов позволяет обеспечить бюджеты муниципального уровня собственными доходами.

Новая государственная бюджетная политика предусматривает повышение роли среднесрочного и долгосрочного планирования и прогнозирования. В связи с этим, рекомендуется выбор в пользу каждого из названных способов межбюджетного регулирования делать на длительный период времени. Это позволит сделать прогноз доходных возможностей местных бюджетов более прозрачным и точным, что в итоге должно повлиять на качество управления бюджетными средствами.

Закрепление нормативов отчислений за муниципальным бюджетом повышает финансовую самостоятельность территории и стимулирует ее к увеличению собираемости налогов и развитию налоговой базы. Однако, данный способ имеет и недостатки:

- неравномерность развития экономики на территории субъекта РФ может привести к существенным отклонениям в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- отсутствие оперативности межбюджетного регулирования при помощи этого способа, так как нормативы отчислений закрепляются на долгосрочной основе.

В связи с вышесказанным, предлагается использовать для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов способ предоставления дотаций за счет фондов финансовой поддержки и «отрицательные трансферты», так как они отличаются большей эффективностью, оперативностью и удобством.

Бюджетный Кодекс в ст. 137 и 138 говорит о том, что выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется на основании расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, которая зависит от «...налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала)...».

Исходя из этого, важным моментом при определении размера финансовой помощи является точное измерение налоговых доходов и налоговой базы (налогового потенциала) территории. Принцип единства бюджетной системы предполагает применение единой методики оценки (прогноза) доходных возможностей местных бюджетов. Также при расчете этой величины не допускается использование показателей фактических доходов за отчетный период. Следовательно, необходимо использовать при оценке такие критерии, которые позволят объективно охарактеризовать возможности муниципального бюджета получать налоговые доходы с налоговой базы, закрепленной за муниципальным образованием. В связи с этим, целесообразнее оценивать не налоговый доход, так как он отражает в первую очередь размер фактически зачисляемых в бюджет налоговых поступлений, а налоговый потенциал, который позволяет учесть не только величину фактических налоговых поступлений, но и возможность данного бюджета по сбору налогов.

В сложившейся практике оценки налогового потенциала местных бюджетов применяются, в основном, два метода:

1. Оценка по агрегированному показателю, учитывающему объемы добавленной стоимости по данной территории.

Этот метод разработан для регионального уровня, а на местном уровне применяется по аналогии. При этом каждый субъект Федерации использует свои собственные методики при оценке доходных возможностей бюджетов муниципальных образований, что, конечно же, не обеспечивает сопоставимости оценок. Применение этого метода осложнено еще и следующими причинами:

- отсутствует инструментарий разработки статистического показателя, измеряющего валовый муниципальный продукт;

- показатель добавленной стоимости отражает налоговую базу не по всем видам налогов (он неприменим по акцизам, платежам за недра, налогу на имущество и др.);

- в случае возникновения налоговых обязательств не по месту регистрации предприятий поступления в местный бюджет будут формироваться не только за счет собственной добавленной стоимости, но и за счет добавленной стоимости других муниципальных образований, часть же собственной добавленной стоимости по этой же причине останется неучтенной.

2. Оценка с помощью метода репрезентативной системы налогов по отдельным видам доходов.

Суть ее заключается в следующем: устанавливается перечень доходов бюджета, который и будет составлять репрезентативную систему. Определяется налоговая база по каждому виду налога и проводится расчет привлекаемых в бюджет налоговых доходов исходя их величины налоговой базы, налоговой ставки и прогноза собираемости налога данного вида. Налоговая база может быть оценена как по прямым, так и по косвенным показателям.

Достоинством данного метода является то, что можно определить доходные источники, включенные в репрезентативную систему налогов, то есть учесть все возможные составляющие налогового дохода местного бюджета.

Расчет налогового потенциала проводится на основе следующих показателей:

- показатели налоговых баз и ставок налогов;
- показатели прогноза социально-экономического развития соответствующих территорий;
- индексы-дефляторы (индексы потребительских цен);
- показатель уровня собираемости налогов и сборов;
- показатель объема недоимок налогов и сборов.

Оценка налогового потенциала в рамках данного метода осуществляется в несколько этапов:

1. Определяется перечень налогов, которые составят репрезентативную систему.

Налоговые доходы муниципальных бюджетов определяются Налоговым и Бюджетным Кодексами РФ. Новая редакция Бюджетного Кодекса предусматривает для различных видов муниципальных бюджетов разные виды налоговых доходов, представленных в Приложении 3.

2. Проводится оценка налоговой базы по каждому виду налогов. С этой целью выделяются показатели, позволяющие оценить налоговую базу. В соответствии с Методическими рекомендациями по регулированию межбюджетных отношений выделяют показатели, приведенные в табл. 3.1.

Показатели оценки налоговой базы

налог	рекомендуемый показатель для оценки налоговой базы (в порядке убывания точности соответствия базы поступлениям налога)
налог на доходы физических лиц	фонд оплаты труда, среднедушевые доходы населения, добавленная стоимость, объем промышленного производства
земельный налог	кадастровая стоимость земель, стоимость основных фондов, добавленная стоимость
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности и единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	объем розничного товарооборота (в том числе по категориям продукции), среднедушевые доходы населения, добавленная стоимость
транспортный налог	количество транспортных средств, среднедушевые доходы населения, добавленная стоимость, объем промышленного производства, численность городского населения
Налог на имущество физических лиц	стоимость имущества физических лиц, среднедушевые доходы населения
единый сельскохозяйственный налог	объем выпуска сельскохозяйственной продукции, кадастровая стоимость земель, численность сельского населения
налог на имущество организаций	Стоимость основных фондов, стоимость имущества, объем добавленной стоимости, объем выпуска промышленной продукции
налог на прибыль организаций	объем прибыли, объем выручки, объем добавленной стоимости, объем выпуска промышленной продукции
Налог на игорный бизнес	количество игровых столов, автоматов, тотализаторов и букмекерских контор, среднедушевые доходы населения, численность городского населения
Акцизы на алкогольную продукцию, пиво	объем производства алкогольной продукции и пива, объем розничной продажи алкогольной продукции, пива
акцизы на нефтепродукты	объем реализации нефтепродуктов, объем добавленной стоимости, количество автомобилей, протяженность автодорог, объем промышленного производства

Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	объем добычи общераспространенных полезных ископаемых, стоимость общераспространенных полезных ископаемых
--	---

В качестве исходных данных для расчета налогооблагаемой базы используются данные отчета налоговых органов и сведения комитета по статистике.

3. Налоговый потенциал для *i*-го муниципального образования по основным видам налогов на планируемый год рассчитывается по формуле:

$$НП_{ij} = \sum НБ_{ij} * РС_j * КС_j, \text{ где}$$

НП_{ij} - налоговый потенциал муниципального образования;
 НБ_{ij} – прогнозируемая налогооблагаемая база по *j*-му виду налога;
 РС_j – средняя расчетная (репрезентативная) ставка налога *j*-го вида;
 КС_j – коэффициент собираемости налога *j*-го вида в среднем по муниципальному образованию.

Средняя расчетная (репрезентативная) налоговая ставка по основным видам налогов рассчитывается по каждому налогу отдельно по формуле:

$$РС_j = \frac{\sum НС_{ij}}{\sum НБ_{ij}}, \text{ где}$$

РС_j – средняя расчетная налоговая ставка по налогу *j*-го вида;
 НС_{ij} – исчисленные налоговые сборы по *j*-му налогу;
 НБ_{ij} – налоговая база по *j*-му налогу.

Коэффициент собираемости налогов муниципалитетов в планируемом финансовом году принимается на уровне среднего по субъекту РФ. Коэффициент собираемости по каждому виду налогов рассчитывается на основе фактических показателей базового года по формуле:

$$КС_j = \frac{\Phi\Pi_j}{ИН_j}, \text{ где}$$

$\Phi\Pi_j$ – фактическое поступление по налогу j-го вида по муниципальному образованию в базовом (текущем) периоде;

$ИН_j$ – исчисленные (начисленные) налоговые поступления по j-му налогу в базовом (текущем) периоде.

Этот метод позволяет оценить налоговый потенциал в том случае, когда можно оценить налоговую базу. Однако, по ряду налоговых доходов, например, по государственной пошлине, этого сделать не удастся. Поэтому, налоговый потенциал по этим видам налоговых поступлений рассчитывается как произведение ожидаемых их сборов в текущем году на индекс роста потребительских цен по формуле:

$$НРi_n = НСi_n * I_\pi, \text{ где}$$

$НРi$ – налоговый потенциал по прочим видам налогов;

$НСi_n$ – ожидаемые налоговые сборы по прочим видам налогов в текущем году;

I_π – индекс роста потребительских цен.

4. Совокупный налоговый потенциал муниципального образования определяется по формуле:

$$СНПi = \sum НПij + \sum НПin, \text{ где}$$

$СНПi$ – совокупный налоговый потенциал i-го муниципального образования.

5. Для более точного определения величины налогового потенциала рекомендуется учитывать и дополнительные факторы, объективно влияющие на величину дохода муниципального бюджета.

Таковыми факторами являются следующие:

1. Уплата налогоплательщиками недоимок за предыдущие периоды;
2. Авансовые платежи налогоплательщиков в счет обязательств будущего периода;
3. Уменьшение налогового потенциала по причине закрытия действовавшего в базовом году (или наоборот, открытие нового) предприятия;
4. Предоставление льгот по налогам.

Оценка этих факторов должна производиться в фактических величинах. Однако, имеет смысл их учитывать только в том случае, если они действительно сильно влияют или могут повлиять на поступление доходов в бюджет. Такой подход соответствует требованиям Министерства Финансов РФ максимально возможному упрощению расчета налогового потенциала муниципальных образований.

3.3. Методика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Предоставление из бюджета Удмуртской Республики финансовой помощи муниципальным районам и городским округам является наиболее очевидным, и потому широко обсуждаемым каналом перераспределения средств. Прежде всего, это часть финансовых потоков полностью отражается в данных отчетах об исполнении их бюджетов. Во-вторых, это распределение большей части финансовой помощи между республикой и муниципальными образованиями ежегодно утверждается в законе о бюджете Удмуртской Республики и является предметом открытых дискуссий. В этой связи особую важность приобретает проблема справедливого и эффективного перераспределения достаточно ограниченных средств между бюджетами муниципальных образований. В практике оказания финансовой помощи местным бюджетам сложились общие цели и задачи оказания такой помощи, механизмы ее перераспределения.

Главной целью распределения финансовой помощи является повышение возможностей территорий с низкой бюджетной обеспеченностью по финансированию закрепленных за ними расходов и одновременному выравниванию уровня бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня.

Вследствие качественного выполнения этих задач обеспечивается равный доступ граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям.

Финансовая помощь должна распределяться по единой для всех методике на основе расчетов и объективных критериев бюджетной обеспеченности на численность населения (потребителя бюджетных услуг).

Действующий механизм формирования и распределения финансовой поддержки муниципальных образований Удмуртской Республики основывается на определении минимальных расходов бюджетов на основе финансовых нормативов, разработанных Институтом экономики УрО РАН совместно с Министерством финансов Удмуртской Республики.

Однако, в связи с вступлением в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», финансовая помощь должна распределяться по единой для всех методике на основе доступных формул с проверяемыми расчетами объективных критериев уровня социально-экономического развития территорий. При этом необходимо найти как можно более объективные, прозрачные и независимые критерии оценки различий в расходных потребностях в расчете на душу населения (потребителя бюджетных услуг), а также минимизировать сдвиги как в распределении финансовой помощи между муниципальными образованиями, так и по сравнению с действующей в настоящее время схемой.

Министерство Финансов РФ разработало «Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений», утвержденные Приказом №243 от 27.08.04 г. В соответствии с этими рекомендациями, выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет средств созданного в региональном бюджете фонда финансовой поддержки может осуществляться по трем альтернативным методам:

- методом пропорционального выравнивания;
- методом выравнивания до максимально возможного уровня;
- комбинированным методом.

Первый метод заключается в распределении средств фондов финансовой поддержки пропорционально отставанию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований от уровня бюджетной

обеспеченности, выбранного в качестве критерия выравнивания. У этого метода есть свои положительные стороны. Так, например, сохраняется принцип экономического стимулирования дотационных муниципалитетов, что способствует развитию их налоговой базы. Однако, не достигается в полной мере социальная справедливость, так как отставание уровня бюджетной обеспеченности дотационных регионов остается все же значительным.

Второй метод заключается в выравнивании до «максимально возможного уровня уровня». В этом случае бюджетная обеспеченность муниципальных образований в результате распределения финансовой помощи повышается до одного и того же максимально возможного при заданном объеме имеющихся ресурсов уровня. При этом в полном объеме реализуется принцип социальной справедливости в его территориальном аспекте, так как весь объем общей текущей финансовой помощи концентрируется в наименее обеспеченных муниципальных образованиях, а после распределения этой помощи у всех дотационных муниципальных образований, достигается одинаковый уровень бюджетной обеспеченности.

Этот уровень в дотационных образованиях в любом случае остается ниже, чем в недотационных – если только объем имеющихся распределяемых средств не позволяет поднять «гарантированный уровень» до уровня наиболее обеспеченного муниципального уровня.

Однако, несмотря на очевидный положительный «социальный» эффект методики выравнивания до «гарантированного уровня» есть и недостатки. Основным недостатком является отсутствие экономических стимулов для дотационных муниципальных образований по развитию собственной налоговой базы, поскольку в любом случае после получения финансовой помощи бюджетная обеспеченность будет выведена на одинаковый для всех уровень.

В результате, муниципальные образования имеющие незначительное непокрытие своих бюджетных расходов собственными доходами, оказываются в менее выгодном положении, чем муниципальные образования, имеющие более обеспеченный уровень. Отсутствие стимулов повышения собственной налоговой базы приведет к развитию иждивенчества, упование на получение гарантированных финансовых ресурсов из бюджета Удмуртской Республики.

Третий метод распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований – комбинированный.

Суть этого метода заключается в том, что одновременно принимаются два подхода при распределении финансовой помощи:

- выравнивание бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня;
- пропорциональное выравнивание.

При этом, как и в предыдущих методах, объемы предоставляемой финансовой помощи ограничиваются *размером фонда финансовой поддержки* муниципальных образований. Комбинированный метод в какой-то степени компенсирует недостатки вышеназванных методов, однако отличается сравнительной сложностью и трудоемкостью при проведении расчетов предоставляемых муниципалитетам трансфертов.

Предлагаемая в данной работе методика строится исходя из одновременного учета и принципа экономического стимулирования территорий, и принципа социальной справедливости. Это позволяет выравнивать бюджетную обеспеченность нуждающихся муниципальных образований до определенного уровня, который устанавливается уже не одинаковым для всех территорий, а дифференцируется в зависимости от уровня социально-экономического развития и доли собственных средств в общей величине доходов муниципалитета.

Таким образом, данная методика позволяет реализовать два важнейших принципа предоставления финансовой помощи:

- принцип социальной справедливости, то есть обеспечение всех граждан единым «набором» услуг и социальных стандартов;
- принцип экономического стимулирования, то есть искоренение изживенческой практики упования на финансовую помощь «сверху», из бюджета вышестоящего уровня.

Для выполнения этих целей используемый при расчетах размеров финансовой помощи метод итераций дополняется сводным *индексом затратности* и *коэффициентом регрессии*. Сводный индекс затратности (СИЗ) – комплексный показатель, отражающий уровень социального развития муниципального образования.

Сводный индекс затратности применяется к величине собственного дохода и корректирует его с учетом муниципальных особенностей.

Таким образом, при расчете необходимого размера финансовой помощи учитывается скорректированный собственный доход, дающий более точное представление о возможностях и потребностях муниципалитета и потому позволяющий эффективнее распределить средства ФФПМО.

Коэффициент регрессии устанавливается исходя из уровня обеспеченности собственными доходами. Именно его применение обеспечивает экономическое стимулирование.

Практически этот коэффициент может быть равным 1 для всех территорий, тогда выравнивание будет абсолютным, до единого уровня, у всех дотируемых муниципальных образований.

Однако данная методика предполагает классифицировать все муниципалитеты по степени обеспеченности собственными доходами. При понижении самодостаточности территории уровень выравнивания также понижается, то есть предоставляется не 100% финансовой помощи, обеспечивающей абсолютное выравнивание, а меньший размер. Таким

образом, у муниципалитета появляется экономический стимул к увеличению собственного дохода, и как следствие, получение большей величины финансовой помощи. Конечно, малообеспеченные муниципальные образования так и останутся на относительно низком уровне бюджетной обеспеченности по сравнению с более самодостаточными территориями. Но, в общем по субъекту Федерации разброс бюджетной обеспеченности будет незначительным и обеспечит социальную справедливость.

Подводя итог, можно отметить, что предлагаемая методика выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований позволяет достичь поставленных целей:

- объективности;
- прозрачности;
- социальной справедливости;
- экономического симулирования.

Методика формирования и распределения фондов финансовой поддержки муниципальных образований Удмуртской Республики и выравнивания их бюджетной обеспеченности.

1. Общие положения.

1.1. В целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Удмуртской Республики и распределения дотационных средств между бюджетами в соответствии с данной *методикой* в бюджете Удмуртской Республики образуется Республиканский фонд финансовой поддержки муниципальных образований по исполнению своих полномочий и решению вопросов местного значения.

1.2. фонд финансовой поддержки муниципальных образований на 2006 год формируется с учетом изменений налогового и бюджетного законодательства; с учетом вступления в действие Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»; планируемых на 2006 год нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов и бюджетообразующих показателей.

Одним из основных показателей для оценки доходов и расходов бюджетов муниципальных образований является показатель ожидаемого пополнения бюджета 2005 года.

Введение новой формы расчета межбюджетных трансфертов предусматривает переходный период, в течение которого будет происходить адаптация органов государственной власти к новым условиям образования и распределению финансовой помощи, в связи с чем используются показатели фактических или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов.

1.3. Оценка налоговых доходов производится исходя из потенциальной возможности сбора местных налогов на территории муниципального образования; на основе прогноза социально-

экономического развития муниципальных районов (городских округов) Удмуртской Республики; ожидаемой оценки исполнения доходов бюджета за предыдущий год, с учетом уровня собираемости налоговых доходов.

Расчет налоговых доходов производится на основе ожидаемой оценки поступлений с учетом индексации цен на планируемый период.

1.4. Расчет расходов бюджетов муниципальных районов и городских округов производится на основе действующей и вновь вводимой бюджетной сети, а также с учетом переданных органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов полномочий.

1.5. При формировании межбюджетных отношений в бюджетах муниципальных образований учитываются социально значимые расходы:

- на выплату заработной платы (с учетом единого социального налога) работникам бюджетной организации (кроме оплаты труда работников муниципальных образовательных учреждений);

- на выплату денежных средств на детей, находящихся под опекой (попечительством), содержание детских домов и школ-интернатов;

- детское питание детям до 2-х лет;

- компенсационные выплаты на питание учащихся общеобразовательных учреждений;

- на возмещение льгот по коммунальным услугам работникам социально-культурной сферы и сельского хозяйства;

- на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

- на прочие хозяйственные нужды (кроме общеобразовательных, специальных и вечерних школ и школам-интернатам), и исходя из реальной возможности доходной базы бюджета Удмуртской Республики.

1.6. Порядок образования фонда, объем и распределения дотаций из указанного фонда утверждается законом Удмуртской Республики «О бюджете УР» на очередной финансовый год.

1.7.. В связи с тем, что Бюджетный кодекс не содержит требований к форме законодательного регулирования вопросов межбюджетных отношений, в целях обеспечения системности их формирования, предлагается включить данные нормы в Закон Удмуртской Республики «О бюджетном процессе в Удмуртской Республике». При этом можно исходить из методических основ, изложенных в пункте 2.

2. Методические основы формирования и распределения фонда финансовой поддержки муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов) Удмуртской Республики и выравнивания их бюджетной обеспеченности.

2.1. Вся сумма финансовой помощи муниципальным образованиям может быть разделена на 4 фонда:

1. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО);

2. Фонд компенсации (ФК):

в том числе:

- субвенций из федерального (регионального) фонда компенсации на:

а) осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами Удмуртской Республики.

б) для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды;

в) для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми стандартами;

г) для выплаты пособий на плату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов

муниципальных образований в связи с предоставлением льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи.

3. Фонд муниципального развития (ФМР);

4. Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР).

Однако, с учетом формирования дополнительных фондов финансовой помощи - межбюджетных трансфертов – механизм регулирования взаимоотношений звеньев бюджетной системы Удмуртской Республики может действовать лишь исходя из обоснованных нормативов бюджетной обеспеченности.

Конкретные размеры фондов компенсации, софинансирования и фонда ФПМО определяются при формировании проекта бюджета Удмуртской Республики на следующий год.

2.2. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

1. Фонд финансовой поддержки территорий формируется в бюджете Удмуртской Республики с целью выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Объем фонда определяется исходя из баланса текущих доходов и расходов бюджета Удмуртской Республики и местных бюджетов.

2. Расчет бюджетной обеспеченности i -го района производится как отношение показателя налогового потенциала района к численности населения муниципального образования и сравнивается с аналогичным показателем в среднем по муниципальным образованиям Удмуртской Республики. При этом величина налогового потенциала корректируется с учетом структуры населения, действующей сети учреждений и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления видов бюджетных услуг. Право на получение субвенций из фонда будет предоставлено тем муниципальным районам (городским округам), расчетная бюджетная обеспеченность которых не достигнет установленного среднего уровня.

Уровень бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), до которого проводится выравнивание, будет устанавливаться также с учетом возможностей бюджета Удмуртской Республики и планируемого объема Фонда.

3. Расчет субвенций фонда будет осуществляться в следующей последовательности:

1 этап. Оценка уровня социально-экономического развития территории и коррекция налогового потенциала с учетом муниципальных особенностей (По методике, рассмотренной в п.3.1.).

2 этап. Определение величины налогового потенциала муниципального образования (По методике, рассмотренной в п.3.2.).

3 этап. На этом этапе определяется уровень бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Затем выявляются муниципальные образования, чей уровень расчетной бюджетной обеспеченности превышает установленное пороговое значение более чем в 2 раза. В соответствии с бюджетным законодательством у таких муниципалитетов могут быть изъяты «отрицательные трансферты».

Суммы «отрицательных трансфертов» предлагается включать в ФФПМО, увеличивая тем самым размер финансовой помощи дотационным муниципальным образованиям.

В качестве порогового значения бюджетной обеспеченности целесообразно использовать показатель средней по Удмуртской Республике бюджетной обеспеченности собственными доходами, который рассчитывается по формуле:

$$BO_{ср} = \frac{(\sum_{i=1}^{30} НП_i) + T}{ЧНур}, \text{ где}$$

BO_{ср} - средняя по УР бюджетная обеспеченность, руб./чел;

НPi – налоговый потенциал i-го муниципального образования, тыс.руб.;

T – суммарные трансферты всем территориям, равные в совокупности размеру ФФПМО, тыс.руб.;

ЧНур – общая численность населения Удмуртской Республики, тыс.чел.

Уровень бюджетной обеспеченности каждого муниципального образования сравниваем с пороговым значением бюджетной обеспеченности, и при превышении этого значения более чем в 2 раза, изымаем «отрицательные трансферты».

Рассчитываются «отрицательные трансферты» по формуле:

$$OT_i = (BO_i - 2 * BO_{ср}) * ЧN_i, \text{ где}$$

OTi - «отрицательные трансферты» i-го муниципального образования, тыс.руб.;

BOi – бюджетная обеспеченность i-го муниципального образования, руб/чел;

BOср - средняя по УР бюджетная обеспеченность собственными доходами, руб/чел;

ЧNi – общая численность населения i-го муниципального образования, тыс.чел.

Общая по Удмуртской Республике величина «отрицательных трансфертов» муниципальных образований рассчитывается по формуле:

$$OT_{ур} = \sum OT_i, \text{ где}$$

OTур – общие по УР «отрицательные трансферты», тыс.руб.

«Отрицательные трансферты» включаются в ФФПМО:

$$ФФПМО' = ФФПМО + OT_{ур}, \text{ где}$$

ФФПМО` - скорректированный на величину «отрицательных трансфертов» ФФПМО, тыс.руб.

Экономическая обоснованность применения «отрицательных трансфертов» объясняется следующими причинами:

1. Чрезмерно высокий уровень обеспеченности собственными доходами *i*-го муниципального образования может возникнуть вследствие неэффективного бюджетного регулирования, в частности высоких нормативов отчислений от налогов;

2. Высокая обеспеченность собственными доходами может возникнуть по причине неравномерного распределения по территории УР производственных, сельскохозяйственных, торговых предприятий и организаций.

И в этом, и в другом случае «отрицательный трансферт» будет служить своеобразной компенсацией, и сглаживать остроту финансовых проблем.

Важно отметить, что в высокодотационных регионах, несмотря на то, что разброс бюджетной обеспеченности налоговыми доходами может быть существенным, все же возможна ситуация, при которой ни один из муниципалитетов не сможет покрывать свои расходные потребности за счет собственных налоговых доходов. В этом случае объем налоговых доходов высокообеспеченных территорий все равно недостаточен для выполнения ими собственных полномочий, что делает нецелесообразным использование «отрицательных трансфертов». То есть, необходимо сопоставить величины налогового дохода и собственных расходных обязательств муниципального образования, прежде чем изымать у него «отрицательный трансферт».

Также при применении «отрицательного трансферта» нужно учитывать снижение доходов муниципалитетов, подвергшихся изъятию, с тем, чтобы их бюджетная обеспеченность не оказалась ниже, чем у прочих муниципальных образований после распределения средств финансовой помощи. Дотации из фонда финансовой поддержки должны получать те

муниципальные образования, которые не перечисляют «отрицательные трансферты» из своих бюджетов.

4 этап. Как следует из норм бюджетного законодательства, при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований должно выполняться требование о стимулировании районов и увеличении уровня налоговых доходов.

Для достижения стимулирующего эффекта при выделении финансовой помощи предлагается ввести поправочный коэффициент к размеру предоставляемых трансфертов i -му району - коэффициент выравнивания.

Данный коэффициент будет определяться отношением величины расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования к средней по региону бюджетной обеспеченности и исчисляться в процентах.

Для этого определим уровень самодостаточности по формуле:

$$УСД_i = \frac{БО_i}{БО_{ср}} * 100\% \quad , \text{ где}$$

УСД _{i} – уровень самодостаточности i -го района;

БО _{i} - бюджетная обеспеченность i -го района;

БО_{ср} – средняя по УР бюджетная обеспеченность собственными доходами.

Уровень самодостаточности территории показывает, насколько обеспечен муниципалитет налоговыми доходами для исполнения своих расходных обязательств в сравнении со среднерегionalным уровнем обеспеченности.

Далее предлагается классифицировать все муниципальные образования по уровню обеспеченности собственными доходами, объединив их в несколько групп.

Для того чтобы разброс показателей самодостаточности муниципалитетов внутри одной группы был не слишком большим и облегчалась их сопоставимость по этому

признаку, максимальная разница в уровне бюджетной обеспеченности собственными доходами не должна превышать 20%. Таким образом, выделяются 6 групп:

1. Самодостаточные территории ($УСД_i = 100\%$);
2. Территории с высоким уровнем обеспеченности собственными доходами ($99\% \geq УСД_i \geq 80\%$);
3. Среднеобеспеченные территории ($80\% \geq УСД_i \geq 60\%$);
4. Территории с уровнем самодостаточности ниже среднего ($60\% \geq УСД_i \geq 40\%$);
5. Малообеспеченные территории ($40\% \geq УСД_i \geq 20\%$);
6. Депрессивные территории ($20\% \geq УСД_i$), то есть зоны, требующие экономического оздоровления.

Коэффициент выравнивания устанавливается для каждой группы, при чем с понижением уровня самодостаточности будет повышаться значение коэффициента. Это означает, что при повышении уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами может быть выделена большая величина трансферта, чем районам со сравнительно более низким уровнем самодостаточности.

Значения коэффициента выравнивания предлагается установить следующими (табл. 3.2.):

Таблица 3.2.

Значение коэффициента выравнивания

Уровень самодостаточности, %	Коэффициент выравнивания
100 и более	0,9
99-80	0,92
79-60	0,94
59-40	0,96
39-20	0,98
Менее 20	1

Следует отметить, что предлагаемый коэффициент выравнивания и его значения условны, так как при установлении степени выравнивания следует учитывать конкретные причины, вследствие которых понижается уровень самодостаточности муниципального образования. Таким образом, допустима ситуация, когда к муниципалитетам, включенным в одну группу самодостаточности, применяется коэффициент выравнивания с разными значениями.

Действие коэффициента выравнивания возможно дополнить и такими мерами, как ужесточение условий получения финансовой помощи. Например, для депрессивных территорий в качестве такого ужесточения может выступить условие о переводе исполнения местного бюджета под контроль органов власти вышестоящего звена бюджетной системы.

Подводя итог, можно отметить, что применение СИЗ и коэффициента выравнивания позволяют достичь поставленных целей:

- введение экономического стимула для муниципалитетов;
- учет конкретных особенностей уровня социально-экономического развития муниципальных образований;
- искоренение практики «иждивенчества», то есть надежды только на финансовую помощь вышестоящего бюджета.

Итак, налоговый потенциал, скорректированный с учетом уровня социально-экономического развития и других особенностей муниципального образования, корректируется еще раз на коэффициент выравнивания путем умножения. Полученную величину скорректированного налогового потенциала применяем в дальнейшем для расчета трансфертов методом итераций.

5 этап. Применение метода итераций позволяет выровнять бюджетную обеспеченность по каждому муниципалитету, привести ее к усредненной величине. Наиболее целесообразно проводить распределение

средств между местными бюджетами по схеме в соответствии с рисунком 3.1.

При этом ограничивающей величиной будет являться объем фонда финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО), т.е. средства этого фонда должны быть распределены между районами, чей уровень бюджетной обеспеченности меньше некоторого (расчетного), таким образом, чтобы:

- во-первых, произошло выравнивание бюджетной обеспеченности;
- во-вторых, средства ФФПМО распределялись без остатка.

В качестве исходных данных используется численность населения в i -ом районе (i изменяется в УР от 1 до 30) и величина скорректированного налогового потенциала i -го района.



Рис. 3.1. Схема распределения средств между муниципальными образованиями для выравнивания бюджетной обеспеченности

При расчетах используем следующие понятия:

1. Расчетная бюджетная обеспеченность i -го муниципального образования (BO_i) – уровень обеспеченности налоговыми доходами в расчете на 1-го человека;

2. Средняя бюджетная обеспеченность на человека по УР ($BO_{ср}$); – величина, рассчитываемая по формуле простой средней на основе данных о бюджетной обеспеченности муниципальных образований одного уровня;

3. Выровненная средняя бюджетная обеспеченность дотируемых районов на человека (Q) – это примерно одинаковый (с заданной точностью) уровень бюджетной обеспеченности, который достигается всеми дотируемыми районами за счет предоставленных трансфертов.

Расчет осуществляется в следующей последовательности:

1. Определяем расчетную бюджетную обеспеченность муниципалитета по формуле:

$$BO_i = \frac{НП_i}{ЧН_i}, \text{ где}$$

$НП_i$ – скорректированный налоговый потенциал i -го муниципального образования, тыс. руб.;

$ЧН_i$ – численность населения i -го муниципального образования, тыс. чел.

2. Строится итерационный процесс для нахождения выровненного уровня бюджетной обеспеченности. Процесс сводится к уточнению на каждом шаге $j+1$ -го уровня бюджетной обеспеченности с учетом j -го, рассчитанного на предыдущем шаге.

Для удобства расчета вводятся следующие обозначения:

- j – порядковый номер шага при нахождении выровненного уровня бюджетной обеспеченности;

- u_j – j -е приближение выровненного уровня бюджетной обеспеченности;

$$- f(x) = \begin{cases} 0, & x < 0, \\ x, & x > 0 \end{cases}$$

- BO_k – уровень бюджетной обеспеченности k -го муниципального образования;

- T – суммарный размер трансферта;

- $ЧН_k$ – численность населения k -го муниципального образования.

Находим выровненный уровень бюджетной обеспеченности районов, исходя из полного (без остатка) распределения средств ФФПМО.

Для нахождения выровненного уровня бюджетной обеспеченности строим итерационный процесс по следующему правилу:

$$y_{j+1} = y_j - \frac{\sum_{k=1}^{30} (ЧН_k \cdot f(y_j - BO_k)) - T}{ЧНур}$$

В качестве нулевого приближения используем среднюю бюджетную обеспеченность на человека по Удмуртской республике, т.е. $y_0 = BO_{ср}$.

В качестве критерия окончания итерационного процесса используем величину остатка недораспределенных (перераспределенных) средств

$$\left| \sum_{k=1}^{30} (ЧН_k \cdot f(y_i - BO_k)) - T \right| < \varepsilon, \text{ где}$$

ε - экспертно задаваемая величина, показывающая размер остатка недораспределенных (перераспределенных) средств. Для полного распределения всех средств примем ее равной 0,001.

Полученное в результате выполнения итерационного процесса значение y_m обозначим y .

4. Определяется размер трансферта для каждого муниципального образования T_i по формуле:

$$T_i = f(y - BO_i) * ЧН_i$$

Результаты расчета приведены в Приложении 4 «Расчет трансфертов муниципальным образованиям УР», графически изображены на рис.3.2.

3. Методические основы формирования и распределения фонда финансовой поддержки поселений.

1. Районный фонд финансовой поддержки поселений (РФФПП) образуется в составе бюджета муниципального района с целью выравнивания бюджетной обеспеченности поселений по исполнению своих полномочий по решению вопросов местного значения поселений.

Бюджетный Кодекс закрепляет возможность делегирования муниципальным районам полномочий по предоставлению дотаций поселениям за счет средств регионального бюджета. Средства на исполнение этих полномочий должны предоставляться районным бюджетам из регионального фонда компенсаций.

Такой вариант взаимоотношений может существенно упростить межбюджетное регулирование, особенно в субъектах с большим количеством поселений, так как ограничивается круг органов местного самоуправления, с которыми строятся отношения, с нескольких сотен (поселенческих) до нескольких десятков (районных). Кроме того, исключаются диспропорции в выравнивании бюджетной обеспеченности поселений, возникающие при выравнивании одновременно с регионального уровня и с уровня муниципальных районов.

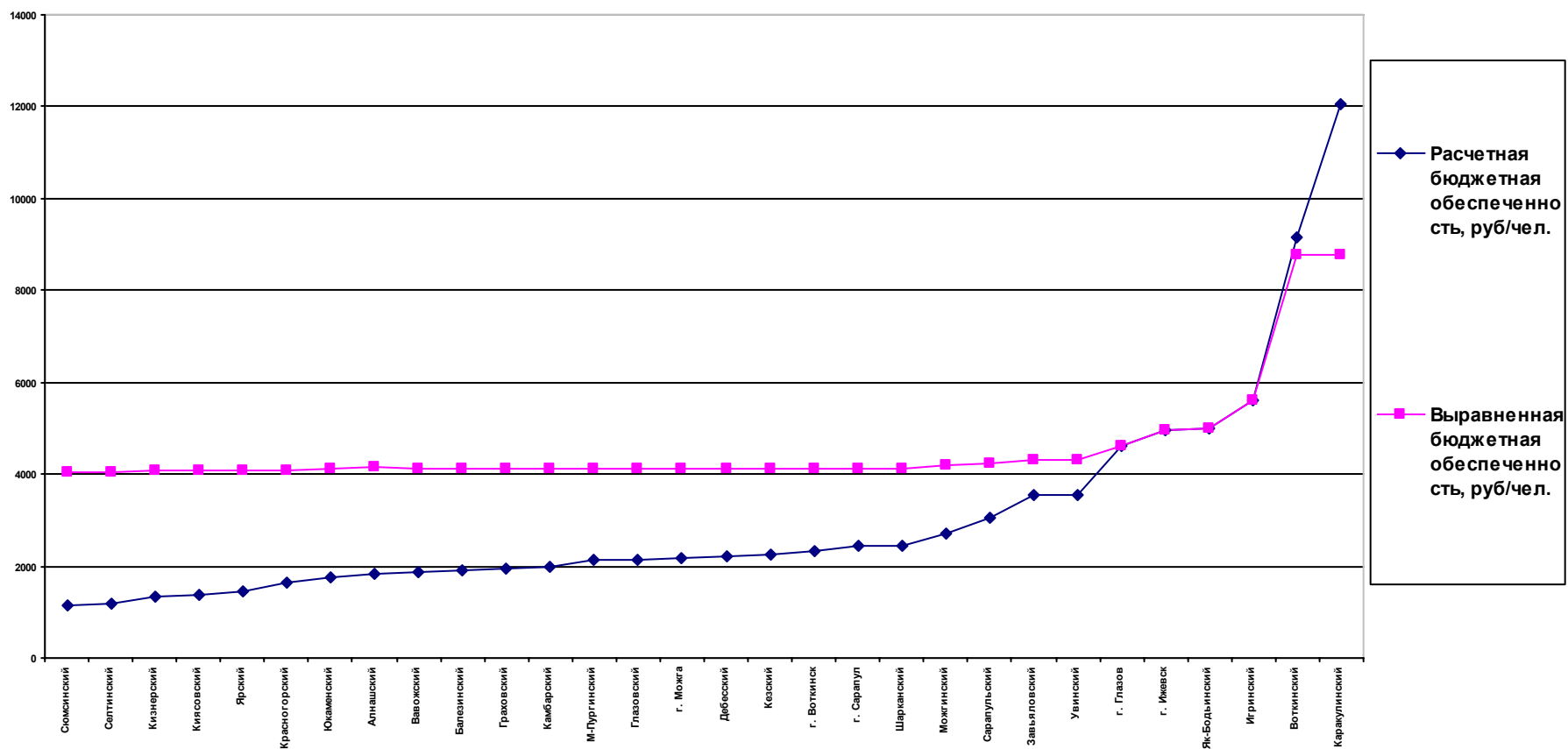


Рис.3.2. Уровни бюджетной обеспеченности муниципальных образований УР до и после выравнивания

2. Решение о создании районных фондов финансовой поддержки поселений относится к компетенции представительных органов муниципальных районов (городских округов).

3. Обязательство по финансированию расходов, административно-правовое регулирование которых осуществляется властями более высокого уровня, закрепляются за поселениями (бюджетами) только в пределах представленной на эти цели финансовой помощи (субвенции).

4. Доходы (бюджеты) поселений формируются за счет закрепленных на постоянной основе налоговых и неналоговых доходов, предоставляемых из бюджета муниципального района в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации, законодательством Удмуртской Республики и решениями органов местного самоуправления района (городского округа).

5. Оценка расходных обязательств бюджетов поселений осуществляется исходя из численности жителей (потребителей услуг), финансовых возможностей бюджетов муниципальных районов, органов местного самоуправления поселений по осуществлению согласованных полномочий.

6. Субвенции из районного фонда финансовой поддержки поселений предоставляются поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений данного района.

Расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом поселения и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного района в расчете на одного жителя.

7. Объем и распределение дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений между поселениями утверждается решением района о бюджете района на очередной финансовый год.

а) Определение объема РФФПП.

В соответствии с рекомендациями законодательства объем РФФПП желательно установить фиксированным, это необходимо для того, чтобы обеспечивалась прогнозируемость доходов поселений на долгосрочную перспективу.

в) Для распределения средств районного фонда финансовой поддержки поселений возможно использование некоторых положений Методики формирования и распределения фонда финансовой поддержки муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов). Однако, учитывая, что различия в обеспеченности и уровне социально-экономического развития поселений не столь значительны, как на уровне районов, например, то Методика применяется в упрощенном виде.

Так, сводный индекс затратности рассчитывается на основе только наиболее важных коэффициентов.

Метод же итераций применять не рекомендуется, т.к. его использование усложнит расчет трансферта для этого уровня. Такая детальность и точность расчетов, которая обеспечивается этим способом, будет не востребована на данном уровне бюджетной системы.

8. Предлагаемый механизм образования и распределения районного фонда финансовой поддержки поселений (РФФПП) основывается на оценке налогового дохода в соответствии с Налоговым и Бюджетным законодательством, что учитывает требования ст. 60 закона № 131-ФЗ.

Данная методика предлагает устанавливать размер РФФПП исходя из закрепленного минимального уровня бюджетной обеспеченности, что позволит обеспечить заданный целевой уровень выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

В качестве минимального уровня бюджетной обеспеченности возможно использование среднего по поселениям данного муниципального района уровня бюджетной обеспеченности, рассчитываемого по формуле:

$$BO_{cp} = \frac{\sum_{i=1}^n НП_i}{\sum_{i=1}^n ЧН_i}, \text{ где}$$

BO_{cp} – средняя по поселениям муниципального района бюджетная обеспеченность (руб./чел);

$НП_i$ – налоговый потенциал i -го поселения, тыс. руб.;

$ЧН_i$ – численность населения i -го поселения, тыс./чел.;

n – количество поселений в муниципальном районе.

$РФФПП$ в этом случае будет определяться как сумма трансфертов всем поселениям:

$$РФФПП = \sum T_i, \text{ где}$$

T_i – трансферт i -му поселению, тыс.руб.

Размер трансферта определяется по формуле:

$$T_i = (BO_{cp} - BO_i) * ЧН_i, \text{ где}$$

BO_i – бюджетная обеспеченность i -го поселения собственными доходами.

Однако, с целью учета различий в «уровне жизни» поселения, налоговый доход поселений, применяемый для расчета трансфертов, предварительно рекомендуется скорректировать с применением сводного индекса затратности.

Поселениям, также как и муниципальным районам, свойственна совокупность особенностей социально-экономического развития, поэтому считаем возможным предложить использование поправочного

коэффициента расходных потребностей (СИЗ) для корректировки собственного дохода этого уровня.

Однако, сам СИЗ следует изменить. Такие коэффициенты, как коэффициент транспортной доступности на уровне поселений не оказывают существенного влияния, поэтому предлагается его не учитывать. В свою очередь возможно дополнить СИЗ новыми коэффициентами:

1. коэффициентом предоставления ЖКУ (жилищно-коммунальных услуг);
2. коэффициентом обеспеченности объектами культурной сферы (библиотеки, клубы и т.д.).

Таким образом, СИЗ для поселений будет рассчитываться по формуле:

$$СИЗ = \sum K_{ij} \cdot B_j \quad , \text{ где}$$

K_{ij} – коэффициент i -го поселения j -го вида;

B_j - вес j -го коэффициента.

Веса коэффициентов устанавливаются равновеличинными, но таким образом, чтобы суммарное значение весов всех коэффициентов равнялось 1, т.е:

$$B_i = 1 \div n \quad , \text{ где}$$

n – количество используемых для расчета СИЗ коэффициентов.

Коэффициенты, используемые для расчета СИЗ поселений:

1. Коэффициент предоставления ЖКУ отражает относительные потребности поселений в электро-, тепло-, газо-, водоснабжении и утилизации бытовых отходов.

Высокий уровень этого коэффициента (>1) свидетельствует о самодостаточности поселения в решении этих задач.

Рассчитывается по формуле:

$$K_{жк\text{у}i} = \frac{P_{жк\text{у}i}}{ЧНi} \div \frac{\sum_{i=1}^n P_{жк\text{у}i}}{\sum_{i=1}^n ЧНi} \quad , \text{ где}$$

$P_{жк\text{у}i}$ – расходы на ЖКУ i -го поселения, тыс. руб.

2. Коэффициент обеспеченности автомобильными дорогами отражает уровень расходов поселения на содержание и строительство автомобильных дорог, мостов в границах населенных пунктов поселения (кроме дорог федерального и регионального значения).

Рассчитывается по формуле:

$$K_{адi} = \frac{P_{адi}/ЧНi}{\sum_{i=1}^n P_{адi} / \sum_{i=1}^n ЧНi} \quad , \text{ где}$$

$P_{адi}$ – расходы i -го поселения на строительство и содержание транспортных путей, тыс. руб.

Значение коэффициента >1 говорит о достаточности самофинансирования по этому направлению.

3. Коэффициент обеспеченности жильем рассчитывается по методике для муниципальных образований.

4. Коэффициент обеспеченности объектами культурной сферы рассчитывается по формуле:

$$K_{ksi} = \frac{P_{ksi}/\text{ЧН}_i}{\sum_{i=1}^n P_{kks} / \sum_{i=1}^n \text{ЧН}_i}, \text{ где}$$

$P_{k.c.}$ – расходы i -го поселения на культурную сферу, тыс.руб.

О необходимости получения субвенций будет свидетельствовать значение этого коэффициента <1 .

5. Возможно использовать в расчете СИЗ поселений и коэффициент производства промышленной, сельскохозяйственной продукции; оборота розничной торговли и уровня жизни населения в соответствии с методикой расчета СИЗ муниципальных образований. Но все же, каждый субъект Федерации в случае применения этой методики должен однозначно определиться с перечнем коэффициентов, для того, чтобы обеспечить формализованность подхода при предоставлении финансовой помощи. Виды коэффициентов, который составят сводный индекс затратности, определяются исходя из тех расходных полномочий, которые закрепляются за данным уровнем.

Так как РФФПП устанавливается на основе размера минимальной бюджетной обеспеченности, это подразумевает абсолютное выравнивание бюджетной обеспеченности всех поселений района, что не соответствует требованиям законодательства об экономическом стимулировании. Поэтому, целесообразно применить на этапе расчета трансфертов поселениям коэффициент выравнивания для корректировки налогового дохода и сохранения стимулов в развития собственной налоговой базы. Коэффициент рассчитывается по Методике, применяемой для бюджетов муниципальных районов.

В целом, в применении этой методики для уровня бюджетов поселений можно отметить следующие моменты:

1. Методика достаточно проста, не требует большого количества расчетов, что соответствует требованиям Методических рекомендаций по регулированию межбюджетных отношений Министерства Финансов РФ;

2. Проводится учет территориальных экономических, социальных и прочих особенностей в развитии поселений.

3. Поселения стимулируются в развитии налоговой базы на своей территории.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование подтверждает актуальность и необходимость разработки концепции совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации, особенно внутрисубъектного уровня. Анализ действующей бюджетной системы, проведенный на материалах Удмуртской Республики, а также изучение становления и развития бюджетной системы и межбюджетных отношений в России позволяют сделать следующие выводы:

1. Бюджетный федерализм является частным случаем федерализма вообще, поэтому формирование бюджетной системы истинно федеративного и правового государства должно основываться на принципах федерализма.

2. Выбор направлений совершенствования межбюджетных отношений в федеративном государстве должен определяться общими принципами бюджетного федерализма, а также моделью построения бюджетного федерализма в стране.

3. Для успешного проведения реформ бюджетной системы и местного самоуправления необходимо повышение регулирующей роли государства в бюджетной практике с целью обеспечения большей сбалансированности бюджетов.

4. Наиболее эффективным методом, применяемым государством для регулирования бюджетной системы и межбюджетных отношений, является правовой метод. В основе должен лежать закон, а не договор или простое согласование. Формирование межбюджетных отношений на договорных началах порождает возникновение отличий в правовом статусе бюджетов одного и того же уровня, что противоречит Конституции РФ.

5. Межбюджетные отношения внутрисубъектного уровня имеют свои, специфические особенности, поэтому они не могут регулироваться путем применения аналогии права, то есть к ним не должны применяться те правила, по которым развиваются взаимоотношения между Федерацией и регионами.

Необходимо формирование специального законодательства, учитывающего специфику внутрисубъектных межбюджетных отношений.

6. Важным условием обеспечения самостоятельности бюджетов и устранения межбюджетных разногласий является четкое разграничение компетенции органов власти различных уровней. Особенно важным представляется разграничение расходных и доходных бюджетных полномочий.

7. В российской бюджетной практике процесс предоставления финансовой помощи бюджетам другого уровня носил зачастую хаотичный характер, поскольку отсутствовали какие-либо расчетные методики, на основании которых можно сделать вывод о целесообразности предоставления финансовой поддержки, и размер помощи устанавливался путем согласования. Проведенное исследование доказало неэффективность такого способа предоставления финансовой помощи, так как он способствовал развитию «иждивенческих настроений» нижестоящих бюджетов, и назревшую необходимость его реформирования.

8. Бюджетное законодательство предусматривало два варианта предоставления финансовой помощи: путем предоставления отчислений от регулирующих налогов и путем предоставления трансфертов. Практика показала, что бюджеты склонны уповать на трансферты, потому не стремятся наращивать собственную налоговую базу, то есть нет стимулов для повышения самостоятельности бюджетов.

9. Переход Российской Федерации к рыночной экономике стал причиной высокой дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню подушевой бюджетной обеспеченности. Такое положение подрывает положение о том, что Россия является правовым и демократическим государством, так как различный уровень бюджетной обеспеченности означает разные финансовые возможности бюджетов для предоставления гражданам одного и того же набора государственных услуг. Таким образом, не исполняется одна из основных конституционных гарантий о равных

возможностях граждан Российской Федерации по получению государственных услуг.

10. Проблемы, характерные для всей системы межбюджетных отношений, присутствуют и на внутрисубъектном уровне, но еще более усугублены и дополнены специфическими, «региональными», проблемами, а именно: существование различных вариантов бюджетных систем в регионах, недостаток финансовых ресурсов для проведения самостоятельной межбюджетной политики, высокая степень финансовой зависимости местных бюджетов от региональных.

11. Отсутствие финансовой самостоятельности местных бюджетов обусловлено следующими причинами:

- высокие размеры дефицита бюджетов, возникающие, как правило, в связи с несоответствием доходной и расходной баз в течение финансового года по причине некачественного планирования и прогнозирования;

- низкое качество планирования и прогнозирования вызваны практикой краткосрочного установления нормативов отчислений от регулирующих налогов и делегирования расходных обязательств вышестоящими бюджетами без адекватной передачи доходов;

- процесс предоставления финансовой помощи построен таким образом, что полностью лишает муниципалитеты стимулов к наращиванию собственной налоговой базы.

По вышеуказанным причинам создается такое положение местных бюджетов, которое не соответствует ни федеральной политике по повышению уровня самостоятельности муниципальных образований, ни политике Удмуртской Республики, направленной на формирование экономики устойчивого роста и динамичного развития.

12. Реформирование бюджетной системы и местного самоуправления в Российской Федерации должно разрешить сформулированные выше проблемы, однако уже сейчас заметны некоторые недоработки. Так, не достаточно точно определен статус муниципальных образований нового типа - городских и

сельских поселений. С одной стороны, они являются равноправными муниципальными образованиями, обладающими одинаковым статусом, уровнем самостоятельности по сравнению с муниципальными районами и городскими округами. С другой стороны, фактически еще сохраняется некоторая зависимость и подчиненность бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов. Таким образом, мы не можем абсолютно уравнивать бюджеты муниципальных образований разных типов в их правовом, экономическом и социальном положении. В связи с этим считаем, что было бы более точным считать бюджетную систему России не трех-, а четырехуровневой.

Вторым спорным моментом можно считать вопрос о целесообразности формирования самостоятельного бюджета для каждого поселения. В России уже давно существует тенденция «вымирания» сел, деревень, а создание бюджетов поселений требует определенных затрат: затрат на раздел и учет имущества, на формирование органов местного самоуправления. Отсутствие единых федеральных методик по решению вопроса о целесообразности наделения населенного пункта статусом муниципального образования может повлечь снижение экономического эффекта от проводимых реформ.

13. Анализ проведения реформ в Удмуртской Республике позволяет сделать вывод о том, что реформирование бюджетной системы и местного самоуправления осуществляется в соответствии с федеральными требованиями в назначенные сроки.

14. В целях совершенствования межбюджетных отношений в Удмуртской Республике разработана модель выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, основанная на следующих положениях:

- финансовая помощь местным бюджетам для выравнивания их уровня бюджетной обеспеченности предоставляется за счет средств фондов финансовой поддержки, формируемых в составе бюджета Удмуртской Республики и бюджетов муниципальных районов;

- размер выделяемой финансовой помощи определяется расчетным путем на основе формул и единых методик с учетом типа муниципального образования исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности местного бюджета;

- уровень расчетной бюджетной обеспеченности определяется на основе показателя налогового потенциала, позволяющего более точно оценить возможности муниципалитета по формированию доходной базы;

- уровень расчетной бюджетной обеспеченности корректируется с учетом особенностей экономического, социального, природного и т.д. характера муниципальных образований с применением разработанной методики оценки уровня социально-экономического развития муниципалитета;

- к «излишне» обеспеченным муниципальным образованиям должен применяться механизм «отрицательных трансфертов». Трансферт изымается в размере, равном величине превышения расчетной бюджетной обеспеченности муниципалитета над двукратным размером среднего по муниципальным образованиям субъекта уровня бюджетной обеспеченности. Изъятые средства включаются в фонд финансовой поддержки;

- при расчете размера финансовой помощи применяется коэффициент выравнивания, обеспечивающий стимулирование местных бюджетов к наращиванию своей налоговой базы, так как значения коэффициента зависят от обеспеченности муниципалитета налоговыми доходами, собираемыми на своей территории;

- предлагаемая методика позволяет осуществить выравнивание бюджетной обеспеченности таким образом, что наиболее обеспеченные муниципалитеты остаются все равно более обеспеченными, а уровень бюджетной обеспеченности менее обеспеченных образований подтягивается практически одинаково до среднего по субъекту уровня, но приближение к этому среднему уровню у более обеспеченных муниципалитетов будет большим.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. Книга 1. - М, 1992. – с.25.
2. Аксенова Е. Бюджет и экономическая самостоятельность регионов // Мировая экономика и международные отношения. – 1992. - №5. – С.115.
3. Антоненко Л.Н., Коновалова Т.В., Стрелов С.Н. Некоторые особенности местных бюджетов // Финансы. – 1999. - №11.-С.23-26.
4. Аронова Г.Б. Из опыта определения трансфертов местным бюджетам // Финансы. – 2000. - №5. – С.12-15.
5. Артемьева С.С. Реформирование межбюджетных отношений в регионе // Финансы. -2002. - №3. – С. 19-21.
6. Атаманчук В.Г. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. – М., 1996. – с.151.
7. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов рек. МО РФ. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 703с.
8. Балабанов А.И., Балабанов И.Т. Финансы. – СПб.: Издательство «Питер», 2000г.
9. Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. – 1999. - №3.
10. Бачлер Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. - Новосибирск.: Экор, Сибирское соглашение. – 2000. – 549 с.

11. Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования. – М.: Экзамен, 2001. – 126 с.
12. Беляева Е.С., Ткачева Т.Ю. Развитие бюджетного федерализма за рубежом и его основные направления в РФ // Финансы и учет: проблемы методологии и практики. – 2004. - №1/2. – С. 8-18.
13. Бильчак В.С., Захаров В.Ф. Региональная экономика. - Калининград: «Янтарный сказ», 1998. – 314 с.
14. Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. – 1996. - №6. – С.100-111.
15. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. - №8. – С.105-116.
16. Борескова Е.В., Китова Е.Н. Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местном уровне. // Финансы, 2000.- №5. –С.14.
17. Бородулина М.А., Тикунов В.С. Социально-экономическая классификация регионов России – основа формирования объективных критериев оценки бюджетных потребностей регионов: (на примере здравоохранения) // Известия РАН. – 1998. №1. – С.18-35.
18. Боткин О.И. Бюджетный федерализм в интересах региона // Федерализм в фокусе отношений между центром и регионамиб Тезисы семинара, 6-7 сент. 2001 г. – Ижевск, 2001. – С.24-29.
19. Боткин О.И., Боткин И.О. Оптимизация бюджетных процедур в концепции конкурентного федерализма // Проблемы региональной экономики. – 2004. - № 1/2. С.145-151.
20. Боткин О.И., Мирошкин Н.П. Методология бюджетирования муниципальных образований. – Екатеринбург-Ижевск.: Изд-во ИЭ

- УрО РАН, 2005. – 249с.
21. Боткин О.И., Мирошкин Н.П. Планирование и учет финансовых ресурсов региона. – Екатеринбург-Ижевск.: Изд-во УрО РАН, 2004. – 217с.
 22. Бутаков Д.Д. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах Восточной Европы // Финансы. – 2001. - №1. – С.59-61.
 23. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник/ М.В.Романовский и др.; под ред. М.В.Романовского, О.В.Врублевской. – М.: Юрайт, 2000. – 615с.
 24. Бюджетная система России: Учебник для вузов (Под ред. Г.Б.Поляка). – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999.
 25. Бюджетное устройство в Российской Федерации / Ред.-сост. Сидорович О.Б. - М-, 1997. - 88 с.
 26. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июня 1998 года № 145-ФЗ - М.: «Проспект», 2005. - 208 с.
 27. Бюджетный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие. Под ред. Л.Г.Баранова, О.В.Врублевской. – М.: Издательство Перспектива: ИНФРА-М, 1998.
 28. Бюджетный федерализм в России: становление и развитие: Сб. докл. науч.-практ. конф. - М.: ТЕИС, 2002. - 169 с.
 29. Бюрюков А.Г. К оценке бюджетной обеспеченности регионов. // Финансы. – 2001. - №4.
 30. Викулин А.Ю., Крохина Ю.А. Бюджетная политика в системе категорий финансового права // Юридический мир. -2002. - №8. – С. 9-17.
 31. Виричев А.О. Обоснованность и эффективность расходов бюджета: Спец. 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит:

- Автореферат дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук/ Науч. рук. С.П.Соляникова. – М., 2003.
33. Вобленко С. Совершенствование системы власти и управления // Городское управление. - 2000. - № 12(53). - С.22-30.
 34. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 175, (1)с.
 35. Воронин А.Г. Стимулы и рычаги. О влиянии механизма управления на реализацию стратегии развития муниципального образования // Муниципальная власть. – 2000. – май-июнь. – С.12-16.
 36. Вострокнутова И.В., Бушмелева Г.В. Специфика расходов бюджета УР // Финансы и учет: проблемы методологии и практики. – 2004. - №1/2. – С. 31-34.
 37. Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление: Учеб. Пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 239с.
 38. Гаджикурбанов Д.М. Региональные особенности бюджетного федерализма // Проблемы региональной экономики. -2004. - №3-4. – С.179-186.
 39. Галкин А. Разграничение расходов между уровнями бюджетной системы РФ // Законность. – 2004. - №2. – С.49-52.
 40. Герсонская И.В. Формирование и управление бюджетными ресурсами в условиях современной России (региональный аспект): Спец. 08.00.05 - Экономика и упр. народ. хоз-вом (Регион. экономика); 08.00.10 – Финансы, денеж. обращение и кредит: Автореферат дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук/ Науч. рук. Л.Н.Рубцова. – Тамбов, 2004. – 23, (1)с.
 41. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ; (часть вторая) от 26.01.1996 года № 14-

- ФЗ.
42. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учеб.пособие. – М., 2001.
 43. Горегляд В. Бюджетная система и экономический потенциал страны // Вопросы экономики. – 2002. - №4. – С.67-77.
 44. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов рек. МО РФ. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 676с.
 45. Государственные и территориальные финансы: Учеб. для вузов рек. УМО/ Сергеев Л.И., Мнацаканян А.Г., Закревская, Г.С., Кузнецов О.А.; Под общ. ред. Л.И. Сергеева. – Калининград: Янтарный сказ, 2000. – 367с.
 46. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
 47. Дорждеев А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: обеспечение единства интересов центра и регионов // теория и практика управления. – 2000. - №4.
 48. Зайдель Б., Шротен М. Бюджетный федерализм и финансовые ресурсы регионального развития – модели сотрудничества и конкуренции. // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000. – 549 с.
 49. Зайдель Б., Веспер Д. Бюджетный федерализм: сравнительный анализ по странам // Регион: экономика и социология.- 1999. - №2. – С. 45-47.
 50. Иванов В. Федерализм и государственная модернизация // Безопасность Евразии. – 2001. - №1. – С.131-136.
 51. Индикаторы структурной реформы субъектов Федерации и муниципальных образований. –М.: Фонд «Институт экономики

- города», 1998. – 35с.
52. Казак А.Ю. Проблемы становления федерализма в России // Федерализм. – 1996. - №4. – С7.
 53. Карасева М.В. Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы // Государство и право. – 2003. - №12. – С.5-13.
 54. Кашина Н.В. Налоговый потенциал в системе бюджетного прогнозирования // Финансы. – 2002. – №2. – С.78-79.
 55. Кирпичников В.А. Финансовые и правовые проблемы местного самоуправления // Финансы. – 2003. - №9. – С.11-15.
 56. Климанов В., Лавров А. Межбюджетные отношения в России на современном этапе // Вопросы экономики. – 2004. - №11. – С.111-125.
 57. Клисторин В.И., Новикова Т.С., Суспицын С.А. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе/ под ред. Унтуры Г.А. - Новосибирск: Изд-во ИЭиОПП СО РАН, 2000. – 164 с.
 58. Ключкин Г.М. О нормативном методе бюджетного финансирования // Финансы. – 2001. - №4.
 59. Ключкин Г.М. Пути совершенствования финансового нормирования социальных расходов // Финансы. – 1999. - №9.
 60. Коваленко Г.А. Межбюджетные отношения в РФ: проблема самостоятельности регионов // Вестник Московского университета. Сер. 6 Экономика. – 2002. - №2. – С.89-103.
 61. Козбаненко В. Формы и методы государственного управления // Проблемы теории и практики управления. – 2000. - №2. – С.46-48.
 62. Колесникова Н.А. Финансовый и имущественный потенциал региона, опыт регионального менеджмента. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 240с.

63. Конституция Российской Федерации. – М. Известия, 1993. – 59с.
64. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации/ Независ. ин-т выборов. М.: Юриспруденция, 2004. – 304с.
65. Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в древне Руси // Федерализм. – 1996. - №4. – С.129-146.
66. Коцоев А.Г. Некоторые актуальные проблемы укрепления федеративных отношений в России // Регион: Экономика и социология. – 1999. - №3.
67. Крылов Г.А. Какой закон нам нужен // Хозяйство и право. – 1997. - №4. – С.30.
68. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. – М.: Юрист, 1997. – 428с.
69. Куцури Г.Н. Функциональный анализ системы региона. –М.: Изд-во «Финансы», 2000.
70. Куцури Г.Н. Эффективное функционирование финансовой системы. – М.: Изд-во «Финансы», 2000.
71. Лавров А. Перспективы реформирования бюджетной системы на региональном уровне // Экономист. – 2001. - №8. – С. 77-82.
72. Лавров А., Литвак Дж., Сазерленд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «Федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. – 2001. - №4. – С.32-51.
73. Леонов С.Н. Иванченко О.Г., Рензин О.М. Формирование финансовой базы региона. – Владивосток: Дальнаука, 1998. – 205 с.
74. Львов Д.С. Государственное регулирование территориального развития России: Сб.: Путь в XXI век. Стратегические проблемы и перспективы российской экономики. – М., 1998. / Демонстрационная

- версия базы данных «Устойчивое развитие городов», 1999.
75. Любимцев Ю.И. Объективное содержание бюджетного федерализма. – М.: Проспект, 1999. – с.222.
 76. Максимова Н.С. О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года // Финансы. – 2001. - №10. – С.3-5.
 77. Марку Ж. Бюджетные отношения между регионами и коммунами в Российской Федерации // Муниципальная экономика. – 2001. - №4(8). – С.19-38.
 78. Масаков В.М. Бюджетный федерализм в Российской Федерации: основные доминанты и особенности. – М.: Международная академия предпринимательства, 1997. – 31 с.
 79. Матеюк В.И. О бюджетах муниципальных образований сельских и городских поселений // Финансы. – 2004. - №6. – С.13-15.
 80. Межбюджетные отношения в Российской Федерации. Практический семинар руководителей финансовых органов РФ. - М. – 1999.- С.54.
 81. Методика распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2002 год / <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast47.html>.
 82. Методические рекомендации по разработке сводного финансового баланса региона/ Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, 2000.
 83. Микрюков В.Ю. Теория взаимодействия экономических субъектов. – М.: Вузовская книга, 1999. – 96с.
 84. Минакир П.А. Трансформация региональной экономической политики // Проблемы теории и практики управления. – 2001. - №2. – С.87-92.

85. Минакир П.А. Экономическое развитие региона: программный подход. – М.: Изд-во «Наука», 1983.
86. Митрохин С.С. Современное состояние и проблемы законодательства в области экономических основ местного самоуправления // Информационно-методический сборник АСДГ. – Новосибирск, 2000. – вып.33. – С.9-11.
87. Михайлов С. Регионы обособляются // АиФ. – 1998. - №37. – 4 с.
88. Мокрый В.С. Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления // Финансы. – 2001. - №1. – С.9-11.
89. Муниципальные финансы. – М.: Фонд «Институт экономики города», 1998. – Вып.2.
90. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов рек. МО РФ. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 266, (1)с.
91. Налоговый Кодекс Российской Федерации. Ч.1, Федеральный Закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // КонсультантПлюс.
92. Налоговый Кодекс Российской Федерации. Ч.2, Федеральный Закон от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // КонсультантПлюс.
93. На пороге новой регионализации России: Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. - Нижний Новгород, 2001.
94. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации. Федеральный Закон от 6 октября 1999г. № 184-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // КонсультантПлюс.
95. Об общих принципах организации местного самоуправления в

- Российской Федерации. Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // КонсультантПлюс.
96. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный Закон от 28 августа 1995г. №154-ФЗ. // КонсультантПлюс.
97. Об основах налоговой системы в РФ. Закон РФ от 27 декабря 1991г. №2118-1. // КонсультантПлюс.
98. Об отработке механизма распределения налоговых доходов по уровням бюджетов муниципальных районов, городских и сельских поселений в Удмуртской Республике. Распоряжение Правительства УР от 23 мая 2005г. №488-р. // КонсультантПлюс.
99. Об утверждении отчета об исполнении республиканской программы социально-экономического развития Удмуртской республики на 2003 год. Закон УР от 3 июня 2004г. № 26-РЗ. // КонсультантПлюс.
100. Об утверждении программы оздоровления государственных финансов удмуртской Республики на 2005-2007 годы. Распоряжение Правительства УР от 4 апреля 2005г. № 286-р. // КонсультантПлюс.
101. О бюджетной классификации. Федеральный Закон от 15 августа 1996г. № 115-ФЗ. // КонсультантПлюс.
102. О бюджете Удмуртской Республики на 2003 год. Закон УР от 27 декабря 2002г. № 74-РЗ // КонсультантПлюс.
103. О бюджете Удмуртской Республики на 2004 год. Закон УР от 29 декабря 2003г. № 65-РЗ // КонсультантПлюс.
104. О бюджете Удмуртской Республики на 2005 год. Закон УР от 24 декабря 2004г. № 91-РЗ // КонсультантПлюс.
105. О бюджете Удмуртской Республики на 2006 год. Закон УР от 26 декабря 2005г. № 70-РЗ // КонсультантПлюс.

106. О бюджетном процессе в Удмуртской Республике. Закон Ур от 30 июня 2004г. № 33-РЗ // КонсультантПлюс.
107. Озерова Н.Б. Реструктуризация бюджетного сектора. Причины, принципы, направления. Финансовый мониторинг бюджетной сферы (обзор материалов Минфина России) // Университетское управление: практика и анализ. – 2004. – №2. С.65-77.
108. О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах. Постановление Правительства российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862 // КонсультантПлюс.
109. О местном самоуправлении в Российской Федерации. Закон РФ от 6 июля 1991г. №1550-1. // КонсультантПлюс.
110. О местном самоуправлении в Удмуртской Республике. Закон УР от 13 июля 2005г. №42-РЗ.// КонсультантПлюс.
111. О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений. Приказ Минфина РФ от 27 августа 2004г. № 243. // КонсультантПлюс.
112. О неотложных мерах по формированию проектов бюджетов вновь образованных муниципальных образований в Удмуртской Республике в условиях реформы местного самоуправления. Распоряжение Правительства УР от 7 июня 2005г. №572-р. // КонсультантПлюс.
113. О порядке предоставления бюджетам муниципальных образований в Удмуртской Республике дополнительной финансовой помощи из бюджета Удмуртской Республики. Постановление Госсовета УР от 25 февраля 2004г. №187-III. // КонсультантПлюс.
114. О порядке оценки кредитоспособности и качества управления

- бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Приказ Минфина РФ от 18 февраля 2003г. № 41 // КонсультантПлюс.
115. О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 // КонсультантПлюс.
116. О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы). Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р // КонсультантПлюс.
117. О программе социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005-2009 годы. Закон УР от 12 ноября 2004г. № 60-РЗ. // КонсультантПлюс.
118. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный Закон от 25 сентября 1997г. № 126-ФЗ. // КонсультантПлюс.
119. О формировании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Удмуртской Республике. Республиканский Закон от 11 марта 2005г. №5-РЗ. // КонсультантПлюс.
120. Осипов А.К. Региональная экономика: Учеб. пособ. – Ижевск: Издат. дом «Удмуртский ун-т», 2002. - 296с.
121. Осипов А.К. Стратегия комплексного социально-экономического развития региона: Автореф. докт. экон. Наук. - Екатеринбург, 1997. – 35с.
122. Осипов А.К., Конярова Э.К. Формирование устойчивого бюджета региона на основе оценки финансового потенциала // Проблемы

- региональной экономики. – 2003. - №1/2. – С.71-86.
123. Основные направления социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу. Проект 2001/
<http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast47.html>.
124. О финансовых основах местного самоуправления в российской Федерации. Федеральным Законом от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ // КонсультантПлюс.
125. Павлов К.В., Боткин О.И. Патозкономика: региональный аспект/ Науч. ред.: А.И. Татаркин, чл.-корр. РАН, д.э.н., проф., Засл. деят. науки РФ. – Екатеринбург: Издат. УрО РАН, 2001. – 404с.
126. Павлов К.В. Межрегиональные социально-экономические отношений / Ижевск, 1999. – 221 с.
127. Пансков А.П. Государственный бюджет страны и экономический суверенитет республик // Финансы. – 1996. - №1. – 14с.
128. Перераспределение региональных доходов в рамках системы межбюджетных отношений в России/ Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. // Вопросы экономики. – 2003. - №10. – С.77-93.
129. Петрова Г.В. Бюджетное и налоговое право России: (политический аспект) // Законодательство и экономика. – 2003. - №12. – С. 70-71.
130. Поляк Г.Б. Финансы местных советов. – М.: Финансы и статистика, 1991.
131. Попкова Н.А. Система бюджетного регулирования в Российской Федерации: Спец. 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит: Автореферат дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук/ Науч. рук. О.С.Кириллова. – Саратов, 2003.
132. Преображенский Б.Г. Межбюджетные отношения в мировой и российской практике. Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. –

159с.

133. Прикладной бюджетный анализ / Под ред. Виноградовой Т.И., Бескровной В.А. – СПб., 2001. – 250 с.
134. Пронина Л.И. Местное самоуправление и межбюджетные отношения // Финансы. – 2003. - №8. С.10-14.
135. Пронина Л.И. Пути укрепления финансовых основ местного самоуправления и совершенствования межбюджетных отношений // Российский экономический журнал. – 2002. - №7. – С.14-22.
136. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Учет региональных бюджетных доходов при определении трансфертов из ФФПР // Финансы. – 2000. - №3. – С.12-14.
137. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Проблемы развития межбюджетных отношений на этапе перехода к инвестиционному росту // Финансы. – 2001. - №10. – С.6-10.
138. Пчелинцев О.С. Проблемы социально-экономического обоснования региональной политики // Проблемы прогнозирования. – 2001. - № 6.
139. Разработка методических рекомендаций по прогнозированию развития муниципального сектора: Отчет о научной работе / Руковод. темы В.Я.Любовный. – М.: ГУ ИМЭИ Минэкономразвития России, 2001.
140. Региональная экономика и региональная политика: Сб. науч. тр. / Под ред. Проф. Е.Г.Анимицы. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2001. – 352 с.
141. Саначев И.Д. Местное самоуправление в России: шаг вперед или политическая игра?: В сб.: Становление местного самоуправления в Российской Федерации / М.: Московский общественный научный фонд, 1999.
142. Силуанов А.Г. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в

- 2004 году // Финансы. – 2003. - №10. – С.3-5.
143. Системный анализ экономики региона. Часть 1: Учеб. пособие./ сост. и науч. ред. К.В. Павлов, М.И. Шишкин. – Ижевск: Удмуртия, 1999. – 348 с.
144. Смирнягин Л.В. Особенности российского федерализма // Федерализм. – 1996. - №4. – С.18.
145. Совершенствование межбюджетных отношений как основы развития местного самоуправления: материалы парламентских слушаний. – М.: Издание Гос. Думы, 2001. – 144 с.
146. Содействие развитию экономики на муниципальном уровне / Под ред. Х.Берра и С.Исуповой (OST-EURO GmbH)/ Проект Tacis. Муниципальное управление . – М., 2000. – Вып. 1
147. Соляникова С.П. Бюджеты территорий. – М.: Финансы и статистика, 1993.
148. Стародубровская И. Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований (Электронный ресурс). – URL: - <http://www.iet.ru/special/cepra/munitsypal>.
149. Стратегическое планирование, осуществляемое местными органами власти. / Проект «Муниципальные финансы и управление. Серия рефератов». – М., 1996. – Вып.5.
150. Струве П.б. Первая русская республика и первая русская империя // Федерализм. - 1996. - №4.- С.146-164.
151. Субъект Российской Федерации и местное самоуправление: пути совершенствования экономического взаимодействия // Серия «Библиотека муниципального служащего» - М.: Московский обществ. науч. фонд; Институт макроэкономических исслед., 1999. – Вып.7.
152. Тимофеева О.И. Управление финансовыми ресурсами

- муниципального образования: Спец. 08.00.05 – Экономика и упр. народ. хоз-вом (Регион. экономика): Автореферат дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук/ Науч. рук. О.И. Боткин. – Ижевск, 2003.
153. Тимофеева О.И. Пределы финансовой самостоятельности местного самоуправления // Муниципальная экономика. – 2001. - №4(8). – С.15-18.
154. Тимофеева О.И. Финансовая самостоятельность местного самоуправления // Проблемы региональной экономики. – 2002. - №1-3. – С.282-287.
155. Туманская Ю.В. Формирование доходов местных бюджетов в условиях реформирования местного самоуправления/: Спец. 08.00.10 – Финансы, денеж. обращение и кредит: Автореферат дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук/ Науч. рук. В.Н.Едрнова. – Иваново, 2004.
156. Уткина И.Л. Моделирование системы управления бюджетными ресурсами муниципального образования: Спец. 08.00.05 - Экономика и упр. народ. хоз-вом (Регион. экономика): Автореферат дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук/ Науч. рук. О.И. Боткин, С.Ф.Федулова. – Ижевск, 2003.
157. Филимонов А.А. Экономическая мотивация реструктуризации бюджетного сектора // Финансы. – 2004. - №6. – С.7-8.
158. Финансовое право. Под ред. Ровинского Е.А.- М., 1971, с.93.
159. Финансовое право: Учебник для вузов/ Отв. ред. Н.И.Химичева. – М., 2001.
160. Финансовое право: Учебник для вузов/ Под ред. О.Н.Горбуновой – М., 2001.
161. Финансово-кредитный словарь/гл. ред. В.Ф.Гарбузов. – М.: Финансы и статистика, 1984. – 511 с.

162. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под ред. А.Г.Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 1168 с.
163. Финансовый менеджмент: теория и практика: Учебник/ Стоянова Е.С., Балабанов И.Т., Бланк И.А. и др./ Под ред. Е.С.Стояновой. – 5-е изд., перераб. И доп. – М.: Изд-во «Перспектива», 2000. – 656 с.
164. Финансово-экономические проблемы муниципальных образований/ Таксир К.И., Максимов А.В., Шеховцов Г.К.; Акад. бюджета и казначейства Мин-ва финансов РФ. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 702, (1)с.
165. Финансы. Под. Ред. В.М.Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995.
166. Финансы.: Учебник для вузов/ Под ред. Л.А.Дробозиной. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999.
167. Финансы: Учебник для вузов/ Под ред. Г.Б.Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 607 с.
168. Финансы: Учебное пособие/ Под ред. Ковалевой А.М. – М.: «Финансы и статистика», 2000.
169. Фролова Н.К. Проблемы межбюджетных отношений при перераспределении полномочий // Финансы. – 2—3. - №1. – С. 12-16.
170. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. – Саратов, 19679. – С.18.
171. Хорошая Н.А. Слово и дело или некоторые впечатления о работе комиссии Козака // <http://rels.obninsk.com>.
172. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: Опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – 606, (1)с.

173. Христенко В.Б., Лавров А.М. Новая методика распределения трансфертов // Финансы. – 2001. - №3. – С.3-7.
174. Чернявский А., Вартапетов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление в период реформ // Вопросы экономики. – 2003. -№10. – С.94-107.
175. Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. – 2001. - №8. – С.142-157.
176. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учеб. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. – 496 с.
177. Шуба В.Б. Модели межбюджетных отношений конкретных стран: общее и особенное // Финансы. – 2003. - №10. – С.62-64.
178. Щербакова И.Г. Управление социально-экономическим развитием региона посредством бюджетно-налоговых механизмов (на примере Удмуртской Республики): Спец. 08.00.05 - Экономика и упр. народ. хоз-вом (Регион. экономика): Автореферат дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук/ Науч. рук. Р.М, Каримов, А.В.Иванова. – Ижевск, 2003.
179. Яндиев М.И. Финансы регионов. – М.: Финансы и статистика, 2002. – с. 239.
180. Яндиев М.И. Государственные и муниципальные финансы: Метод. пособие. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2000. – 77 с.
181. Яндиев М.И. Финансы региональных органов власти. – М.: Финансовый издательский дом «Деловой экспресс», 1999.

**Показатели уровня социально-экономического развития
муниципальных образований Удмуртской Республики**

Муниципальное образование	Числ-сть населения, тыс. чел.	Числ-сть занятого нас., тыс.чел	Объем пр-ва пром. п род-ии, млн. руб.	Прод. с/х пр-ва, млн. руб.	Обор, розн. торг, млн. руб.	Жил. фонд, тыс.кв .м	Напол- ность общеоб- разов-х школ, %	Числ. детей в дошко-х учр-ях (на 100 мест)	Число больн. коек на 10000 чел. населения	Плот- ность автодо- рога, ² км/км	Средне душевая зарплата, руб. в ме- сяц
Ижевск	628.0	306.8	32173.3	133	15099	11173	108	77	76.1	0.411	5235.6
Сарапул	102.1	34.7	3491.2	100	1444	2083	109	105	116.7	0.247	3908.8
Воткинск	98.8	32.5	2908.8	100	1333	1898	109	96	111.3	0.247	3747.5
Глазов	101.0	39.6	4930.9	100	1288	1820	92	103	142.3	0.247	5584.5
Можга	47.4	16.6	1843.0	100	1005	853	145	98	93.3	0.247	3752.9
Алнашский	21.9	8.7	100.0	720	144	408	84	87	77.6	0.241	1921.4
Балезинский	37.6	12.3	570.0	726	327	659	91	58	150.5	0.116	2361.7
Вавожский	17.3	6.1	131.0	615	184	314	86	86	132.9	0.144	2527.8
Боткинский	23.7	10.0	4428.0	728	453	473	65	54	44.3	0.141	4720
Глазовский	18.6	7.3	66.0	917	327	347	49	41	59.1	0.154	2385.5
Граховский	10.7	3.9	72.0	323	108	197	75	59	11.9	0.219	2215.2
Дебесский	14.1	5.4	280.0	369	128	259	72	76	85.1	0.141	2608.1
Завьяловский	59.6	17.2	2318.0	2097	815	1014	80	83	57.9	0.17	3795.5
Игринский	42.5	13.7	3871.0	516	579	765	96	87	91.1	0.153	3352.6
Камбарский	21.0	5.9	619.0	92	144	374	77	85	135.2	0.13	3447.8
Каракулинский	13.5	6.0	5469.0	347	132	227	71	52	66.7	0.15	4220.1
Кезский	26.2	8.5	1435.0	533	315	482	82	79	96.6	0.113	2427.6
Кизнерский	22.8	6.9	236.0	368	164	417	86	68	109.6	0.117	2285.4
Киясовский	11,5	4,0	44,0	293	105	205	75	54	91,3	0,21	2174,1
Красногорский	12.1	3.9	242.0	259	99	219	75	85	103.3	0.136	2189.1
М-Пургинский	31.3	9.5	359.0	920	213	584	100	81	67.1	0.18	2486.9
Можгинский	30.0	10.8	194.0	936	215	484	75	47	93.3	0.146	3261.3

Продолжение приложения 2

Сарапульский	24.3	7.8	1368.0	723	160	415	71	56	18.5	0.122	2814.6
Селтинский	13,3	4,6	71,0	350	104	246	72	53	101,5	0,12	2234,1
Сюмсинский	15.8	4.4	68.0	189	118	307	69	84	110.8	0.106	2565.3
Увинский	40.9	15.5	1751.0	850	641	700	95	72	102.7	0.14	3480
Шарканский	21.4	7.1	1124.0	541	207	387	75	89	95.8	0.162	2209.2
Юкаменский	11.5	4.9	68.0	426	116	208	61	55	105.2	0.196	1930.3
Як-Больинский	22.6	7.4	2800.0	255	237	398	77	74	94.7	0.11	4096.7
Ярский	18.7	5.3	66.0	373	117	315	71	83	90.9	0.128	1939.6
ИТОГО:	1560.2	627.3	73097.2	14999	26321	28231		2227	2733.3		91879.2

Расчет сводного индекса затратности (СИЗ) муниципальных образований УР

Муниципальное образование	К пр-ва пром. прод-ции	К пр-ва с/х пр-ции	К оборота розн. тор-говли	К обеспе-ченности жильем	К транспорт. обеспеченности	К уровня жизни на-селения	К обесп. объ-ектами соц-культ. сферы	К занято-сти насе-ления	СИЗ
Ижевск	1.09	0.02	1.43	0.98	3.00	1.71	0.90	1.22	1.08
Сарапул	0.73	0.10	0.84	1.13	2.00	1.28	1.17	0.85	0.89
Воткинск	0.63	0.11	0.80	1.06	2.00	1.22	1.11	0.82	0.84
Глазов	1.04	0.10	0.76	1.00	2.00	1.82	1.31	0.98	0.97
Можга	0.83	0.22	1.26	0.99	2.00	1.23	0.99	0.87	0.93
Алнашский	0.10	3.42	0.39	1.03	1.76	0.63	1.03	0.99	1.16
Балезинский	0.32	2.01	0.52	0.97	0.85	0.77	1.14	0.81	0.95
Вавожский	0.16	3.70	0.63	1.00	1.05	0.83	1.22	0.88	1.23
Боткинский	3.99	3.20	1.13	1.10	1.03	1.54	0.87	1.05	1.83
Глазовский	0.08	5.13	1.04	1.03	1.12	0.78	1.02	0.98	1.49
Граховский	0.14	3.14	0.60	1.02	1.60	0.72	0.71	0.91	1.09

Продолжение приложения 2

Дебесский	0.42	2.72	0.54	1.02	1.03	0.85	1.07	0.95	1.10
Завьяловский	0.83	3.66	0.81	0.94	1.24	1.24	0.96	0.72	1.31
Игринский	1.94	1.26	0.81	0.99	1.12	1.09	1.04	0.80	1.14
Камбарский	0.63	0.46	0.41	0.98	0.95	1.13	1.27	0.70	0.77
Каракулинский	8.65	2.67	0.58	0.93	1.09	1.38	0.91	1.11	2.35
Кезский	1.17	2.12	0.71	1.02	0.82	0.79	1.08	0.81	1.12
Кизнерский	0.22	1.68	0.43	1.01	0.85	0.75	1.06	0.75	0.85
Киясовский	0.08	2.65	0.54	0.99	1.53	0.71	0.98	0.87	1.03
Красногорский	0.43	2.23	0.48	1.00	0.99	0.71	1.16	0.80	1.00
М-Пургинский	0.24	3.06	0.40	1.03	1.31	0.81	0.91	0.75	1.07
Можгинский	0.14	3.25	0.42	0.89	1.07	1.06	0.96	0.90	1.09
Сарапульский	1.20	3.09	0.39	0.94	0.89	0.92	0.75	0.80	1.17
Селтинский	0.11	2.74	0.46	1.02	0.88	0.73	1.03	0.86	1.01
Сюмсинский	0.09	1.24	0.44	1.07	0.77	0.84	1.22	0.69	0.80
Увинский	0.91	2.16	0.93	0.95	1.02	1.14	1.03	0.94	1.16
Шарканский	1.12	2.63	0.57	1.00	1.18	0.72	1.15	0.83	1.19
Юкаменский	0.13	3.85	0.60	1.00	1.43	0.63	1.13	1.06	1.27
Як-Бодьинский	2.64	1.17	0.62	0.97	0.80	1.34	1.07	0.81	1.20
Ярский	0.08	2.07	0.37	0.93	0.93	0.63	1.13	0.70	0.87

Налоговые доходы муниципальных бюджетов

Вид муниципального бюджета	Налоговые доходы от местных налогов и норматив отчислений	Налоговые доходы от региональных налогов и сборов и норматив отчислений	Налоговые доходы от федеральных налогов и сборов и норматив отчислений
Бюджет муниципального района	1. Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях – 100% 2. Налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях – 100%		1. Налог на доходы физических лиц – 20% 2. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 90% 3. Единый сельскохозяйственный налог – 30% 4. Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%
		Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливается органами гос. власти субъекта РФ	
Бюджет городского округа	1. Земельный налог – 100% 2. Налог на имущество физических лиц – 100%		1.1. Налог на доходы физических лиц – 30% 1.2. Налог на доходы физических лиц – дополнительный норматив отчислений устанавливается субъектом РФ 2. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 90% 3. Единый сельскохозяйственный налог – 60% 4. Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%

Продолжение приложения 3

Бюджет городского округа	Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливается органами гос. власти субъекта РФ		
Бюджет поселения	<p>1. Земельный налог – 100%</p> <p>2. Налог на имущество физических лиц – 100%</p>		<p>1. Налог на доходы физических лиц – 10%</p> <p>2. Единый сельскохозяйственный налог – 30%</p> <p>3. Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%</p>
	Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливается органами гос. власти субъекта РФ		
	Налоговые доходы от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливается представительными органами муниципальных районов		

Приложение 4

Расчет трансферта муниципальным образованиям Удмуртской Республики

Муниципальное образование	Налоговые доходы, тыс. руб.	Сводный индекс затратности (СИЗ)	Налоговые доходы с учетом СИЗ, тыс. руб.	Среднегодовая численность населения, тыс. чел.	Расчетная бюджетная обеспеченность, руб./чел.	Отриц. трансферты, тыс. руб.	Бюджетная обеспеченность (с учетом отриц. трансферта), руб./чел.	Уровень самодостаточности, %	Коэффициент выравнивания	Бюдж. обеспеченность с учетом К выравнивания, тыс.руб.	Размер трансферта предоставляемого, тыс.руб.	Выровненная бюджетная обеспеченность, руб./чел.
г. Ижевск	2874090,0	1,08	3104017,20	628	4942,70	0,00	4942,7	112,65	0,9	4448,43	0	4942,70
г. Сарапул	279727,0	0,89	248957,03	102,1	2438,36	0,00	2438,4	55,58	0,96	2340,83	173447,5	4135,53
г. Воткинск	273508,0	0,84	229746,72	98,8	2325,37	0,00	2325,4	53,00	0,96	2232,36	178558,6	4131,01
г. Глазов	481297,0	0,97	466858,09	101	4622,36	0,00	4622,4	105,35	0,9	4160,12	0	4622,36
г. Можга	111289,0	0,93	103498,77	47,4	2183,52	0,00	2183,5	49,77	0,96	2096,18	92119,65	4125,34
РАЙОНЫ:												
Алнашский	34250,0	1,16	39730,00	21,9	1814,16	0,00	1814,2	41,35	0,96	1741,59	50327,1	4164,99
Балезинский	75368,0	0,95	71599,60	37,6	1904,24	0,00	1904,2	43,40	0,96	1828,07	83154,48	4114,16
Вавожский	26367,0	1,23	32431,41	17,3	1874,65	0,00	1874,6	42,73	0,96	1799,66	38751,45	4112,98
Воткинский	118639,0	1,83	217109,37	23,7	9160,73	385,73	8775,0	200,00	0,9	7897,50	0	8775,0
Глазовский	26790,0	1,49	39917,10	18,6	2146,08	0,00	2146,1	48,91	0,96	2060,24	36816,71	4123,84
Граховский	19223,0	1,09	20953,07	10,7	1958,23	0,00	1958,2	44,63	0,96	1879,90	23109,1	4116,32
Дебесский	28200,0	1,10	31020,00	14,1	2200,00	0,00	2200,0	50,14	0,96	2112,00	27179,59	4125,99
Завьяловский	161102,0	1,31	211043,62	59,6	3541,00	0,00	3541,0	80,71	0,92	3257,72	46601,83	4321,28
Игринский	208880,0	1,14	238123,20	42,5	5602,90	0,00	5602,9	127,70	0,9	5042,61	0	5602,90
Камбарский	54409,0	0,77	41894,93	21	1995,00	0,00	1995,0	45,47	0,96	1915,20	44613,1	4117,79
Каракулинский	69225,0	2,35	162678,75	13,5	12050,28	3275,28	8775,0	200,00	0,9	7897,50	0	8775,0
Кезский	52973,0	1,12	59329,76	26,2	2264,49	0,00	2264,5	51,61	0,96	2173,91	48881,74	4128,57
Кизнерский	35415,0	0,85	30102,75	22,8	1320,30	0,00	1320,3	30,09	0,98	1293,89	62602,87	4064,40
Киясовский	15248,0	1,03	15705,44	11,5	1365,69	0,00	1365,7	31,13	0,98	1338,38	31064,42	4065,31
Красногорский	19713,0	1,00	19713,00	12,1	1629,17	0,00	1629,2	37,13	0,98	1596,59	29560,79	4070,58
М-Пургинский	62741,0	1,07	67132,87	31,3	2144,82	0,00	2144,8	48,88	0,96	2059,03	61992,87	4123,79
Можгинский	74850,0	1,09	81586,50	30	2719,55	0,00	2719,6	61,98	0,94	2556,38	44497,6	4201,17

Продолжение приложения 4

Сарапульский	63126,0	1,17	73857,42	24,3	3039,40	0,00	3039,4	69,27	0,94	2857,04	28737,04	4220,36
Селтинский	15624,0	1,01	15780,24	13,3	1186,48	0,00	1186,5	27,04	0,98	1162,75	38262,45	4061,72
Сюмсинский	22911,0	0,80	18328,80	15,8	1160,05	0,00	1160,1	26,44	0,98	1136,85	45863,93	4061,20
Увинский	125217,0	1,16	145251,72	40,9	3551,39	0,00	3551,4	80,94	0,92	3267,28	31589,29	4322,11
Шарканский	44100,0	1,19	52479,00	21,4	2452,29	0,00	2452,3	55,89	0,96	2354,20	36068,25	4136,09
Юкаменский	16007,0	1,27	20328,89	11,5	1767,73	0,00	1767,7	40,29	0,96	1697,02	26940,01	4108,70
Як-Бодьинский	94127,0	1,20	112952,40	22,6	4997,89	0,00	4997,9	113,91	0,9	4498,10	0	4997,89
Ярский	31347,0	0,87	27271,89	18,7	1458,39	0,00	1458,4	33,24	0,98	1429,22	48814,63	4067,16
ИТОГО:	5515763,0		5999399,54	1560,2	3845,28	3661,01				82130,55	1333216	