На правах рукописи

Лазичева Елена Александровна

УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫМИ ПОТОКАМИ В МНОГОУРОВНЕВЫХ СИСТЕМАХ И РЕФОРМИРОВАНИЕ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата экономических наук

Томск – 2010

Работа выполнена на кафедре налогов и налогообложения в ГОУ ВПО «Томский государственный университет»

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Гринкевич Лариса Сергеевна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Никулина Ирина Евгеньевна

кандидат экономических наук, доцент
Урман Наталья Альбертовна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова»

Защита состоится 11 марта 2010 г. в 11.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.267.11 в ГОУ ВПО «Томский государственный университет» по адресу: 634050, г. Томск, ул. Герцена, 2, 12 корпус, 121 ауд.

Отзывы на автореферат присылать по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина, 36, главный корпус ТГУ, диссертационный совет Д 212.267.11

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ГОУ ВПО «Томский государственный университет» по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина, 34а

Автореферат разослан 5 февраля 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук, доцент Е.В. Нехода

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется необходимостью формирования современной системы государственного управления финансовыми потоками в субъекте Российской Федерации, позволяющей упорядочить финансовое обеспечение муниципальных образований и рационализировать внутрирегиональные межбюджетные отношения.

Проводимые параллельно в нашей стране бюджетная реформа и реформа местного самоуправления, новая организационная структура муниципальных образований не улучшили состояние межбюджетных отношений в российских регионах. С окончанием в 2008 году переходного периода реформы местного самоуправления остались нерешенными задачи достижения фактической финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, сбалансированности местных бюджетов, полноценного финансирования необходимых потребностей жизнеобеспечения муниципальных образований.

Проблема обеспечения самодостаточности муниципальных образований является многоаспектной и требует комплексного решения: необходимы эффективное управление средствами региональных и местных бюджетов, мотивация муниципальных образований к наращиванию собственного доходного потенциала, стимулирование социально-экономического развития на всей территории региона. Для решения указанных задач требуется обоснованная и адекватная действительности организация финансовых потоков в системе «регион – муниципальные образования», формирующая базис для эффективного управления региональными финансами в целях обеспечения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (многоуровневой региональной социально-экономической системы), полное задействование потенциала которого происходит в процессе саморазвития.

Таким образом, особую актуальность в современных условиях имеют вопросы разработки теоретико-методических основ управления финансовыми потоками в многоуровневых региональных системах, обеспечивающих их саморазвитие и улучшение качества жизни населения.

Степень научной разработанности проблемы. Различные аспекты взаимодействия органов власти субъектов федерации и местного самоуправления в процессе управления финансовыми потоками при выполнении ими социально-экономических функций достаточно активно исследуются в отечественной и зарубежной научной литературе.

Изучению сущности региональных финансов, проблем функционирования и развития систем государственных и муниципальных финансов посвящены труды

российских ученых-экономистов А. М. Бабич, Л. Н. Павловой, Л. А. Дробозиной, В. Б. Христенко, М. И. Яндиева, М. В. Романовского, В. К. Сенчагова, А. И. Архипова, Л. С. Гринкевич, В. В. Ковалева, Ю. А. Корчагина, А. В. Дорждеева, Д. Ю. Завьялова.

Межбюджетное взаимодействие уровней публичной власти в государстве достаточно полно исследовано зарубежными экономистами. В их числе Р. Масгрейв, Ч. Тибу, У. Оутс, Дж. Бьюкенен, Дж. Бреннан, Ф. Хайек, Б. Вейнгест, Дж. Хафер, А. Шах, В. Танзи, Х. Девуди и другие.

Отечественные исследования по проблемам развития межбюджетных отношений, корректировки бюджетно-налоговых полномочий, обеспечения муниципальных образований финансовыми ресурсами представлены работами А. Г. Игудина, А. М. Лаврова, В. Б. Христенко, В. И. Гришина, В. Б. Шубы, В. А. Слепова, Б. Лавровского, Е. Постниковой, Р. М. Мельникова, А. Г. Силуанова, Л. И. Прониной, В. М. Родионовой, Г. С. Закревской, С. П. Сазонова, А. А. Захарченко.

Однако недостаточная разработанность методологических подходов к формированию современной региональной финансовой политики, дискуссионность проблематики обеспечения финансовых основ местного самоуправления, а также актуальность разработки современной модели государственного управления финансовыми потоками в российских многоуровневых региональных системах обусловили выбор темы исследования, формулировку его цели и основных задач.

Объектом диссертационного исследования являются финансовые потоки и межбюджетные отношения на региональном и муниципальном уровнях.

Предметом исследования выступают финансовые отношения региональных и муниципальных уровней власти, обеспечивающие финансовую достаточность и саморазвитие многоуровневых региональных систем.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка теоретико-методических основ формирования концепции региональной финансовой политики и внутрирегиональных межбюджетных отношений с учетом обеспечения саморазвития региона со стратегическим ориентиром на увеличение качества жизни населения.

Для достижения поставленной цели потребовалось решение следующих задач:

1. Исследовать теоретико-методические подходы к управлению финансовыми потоками в многоуровневой региональной социально-экономической системе, сформулировать содержание и принципы региональной финансовой политики, выявить значение внутрирегиональных межбюджетных отношений.

2. Обосновать специфику управления финансовыми потоками для обеспечения функционирования и развития многоуровневых региональных социально-экономических систем.

3. Провести комплексную оценку современного состояния межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на основе анализа экономико-правовых основ внутрирегиональных межбюджетных отношений, систематизации этапов и результатов развития бюджетного федерализма в России, анализа практической реализации современных методов межбюджетного регулирования в российских регионах.

4. Разработать концепцию реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений, основанную на принципах саморазвития и социально-бюджетной эффективности.

5. Подготовить предложения по модернизации распределения налоговых доходов по уровням региональной бюджетной системы и механизма региональной финансовой помощи.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили научные труды отечественных и зарубежных специалистов в области финансов, бюджетно-налогового регулирования, региональной экономической науки, общего и специального менеджмента, теории систем.

Инструментарно-методический аппарат исследования. В процессе исследования использовались общенаучные методы: диалектический, эмпирический, дедукции, индукции, анализа и синтеза, декомпозиции и агрегирования, сравнительного и системного анализа, экономико-математического моделирования и другие методы.

Нормативной правовой базой исследования явились законодательные акты Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, отраслевые нормативные акты министерств, нормативные правовые акты законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы в сфере федеративных отношений и местного самоуправления, социально-экономического развития Российской Федерации, региональной финансовой политики, организации бюджетного процесса, межбюджетных отношений, законы о федеральном и региональных бюджетах.

Информационно-эмпирическую основу исследования составили официальные материалы и данные Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и его территориального органа по Томской области, Департамента финансов Томской области, личные наблюдения автора.

Диссертационное исследование выполнено в соответствии с п. 1.6 «Развитие

региональной финансовой системы, ее отличительные особенности, проблемы интеграции в национальную и международную финансовые системы», п. 2.2 «Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков», п. 2.3 «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике», п. 2.5. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» Паспорта специальности ВАК 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретических основ и методических положений по формированию модели эффективного государственного управления финансовыми потоками в многоуровневых региональных системах на основе построения концепции региональной финансовой политики и модернизации механизмов ее реализации, позволяющих оптимизировать и упорядочить внутрирегиональные межбюджетные отношения в целях обеспечения саморазвития и социально-бюджетной эффективности.

Научная новизна более детально раскрывается следующим комплексом научных результатов:

1) разработана концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений, включающая базовые принципы, задачи, приоритетные направления и способы их реализации, позволяющая обеспечить сочетание принципов саморазвития и социально-бюджетной эффективности;

2) предложен методический подход к формированию современной региональной финансовой политики:

- обозначены критерии и показатели оценки результативности влияния региональной финансовой политики на развитие многоуровневой региональной системы;

- сформулированы новые принципы формирования региональной финансовой политики: принципы научной обоснованности, адекватности, социальной направленности, поступательности развития, баланса интересов, финансовой самообеспеченности;

3) предложены теоретические основы управления финансовыми потоками в многоуровневых региональных социально-экономических системах:

- организационная структура финансового управления;

- принципы финансового управления: обеспечение вариабельности социально-экономических функций, саморазвития, реализации внутрирегионального

потенциала, целостности, адаптивности и мобильности многоуровневой региональной социально-экономической системы;

- характерные признаки финансового управления: признаки индивидуальности, «неполной управляемости», «системной коллизии» взаимодействия со средой и функциональной согласованности многоуровневой региональной социально-экономической системы;

4) предложена авторская модель распределения первичных налоговых доходов по уровням региональной бюджетной системы, позволяющая оптимизировать сочетание принципов централизации финансовых ресурсов и финансовой самостоятельности муниципальных образований, а также обеспечивающая мультиплицирующий эффект наращивания налогового потенциала муниципальных районов, городских округов и городских и сельских поселений;

5) разработана методика стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственной доходной базы через механизм финансовой помощи, обеспечивающая сокращение высокой дифференциации налоговой базы на территории региона.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов для повышения эффективности управления финансовыми потоками в субъекте Российской Федерации в целях обеспечения его социально-экономического развития.

Научные положения, выводы и рекомендации диссертации обладают практической ценностью и могут быть полезны законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании региональной финансовой политики и построении системы межбюджетных отношений. Результаты исследования доведены до конкретных методических рекомендаций, что позволит использовать их в регионах для организации бюджетного процесса и реализации внутрирегиональных межбюджетных отношений.

Результаты исследования приняты к использованию в работе Департамента финансов Томской области, Департамента финансов и налоговой политики Новосибирской области.

Материалы исследования могут быть рекомендованы к применению в учебном процессе при изучении дисциплин «Общая теория финансов», «Региональные и муниципальные финансы», «Финансовая политика».

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования прошли апробацию в ходе международных, всероссийских, региональных научных, научно-практических конференций, в частности: «Проблемы совершенствования

бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы» (Петрозаводск, ПетрГУ, 2005 г.), «Макроэкономические проблемы современного общества (федеральный и региональный аспекты)» (Пенза, Пензенский гос. пед. университет, 2008 г.), «Теоретико-экономические представления о будущем развитии России» (Томск, ТГУ, 2006 г.), «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России» (Петрозаводск, ПетрГУ, 2006 г., 2007 г.), студенческой конференции по проблемам экономики и общества (Томск, ТГУ, 2009 г.).

В соответствии с должностными обязанностями автор регулярно принимает участие в работе бюджетно-финансового комитета Государственной Думы Томской области и осуществляет подготовку документов к заседаниям комитета. В период с 2004 по 2009 годы участвовал и осуществлял содержательное обеспечение работы согласительных комиссий по подготовке к принятию законов Томской области об областном бюджете на очередной финансовый год (в компетенцию согласительной комиссии входит, в частности, согласование основных параметров областного и консолидированного бюджетов Томской области, концепции и параметров межбюджетных отношений с муниципальными образованиями Томской области). Непосредственно участвовал в подготовке законов Томской области:

- «О бюджетном процессе в Томской области» (от 11 ноября 2005 г. № 197-ОЗ и от 11 октября 2007 г. № 231-ОЗ);

- «О межбюджетных отношениях в Томской области» (от 12 октября 2005 г. № 190-ОЗ и от 13 августа 2007 г. № 170-ОЗ);

- «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям Томской области за счет средств областного бюджета» (от 14 октября 2005 г. № 191-ОЗ).

Идеи диссертационного исследования обсуждались автором во время прохождения в 2007 году обучения (в рамках повышения квалификации) по совместной программе «Региональное развитие» Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и Карлтонского университета (Канада).

Некоторые положения диссертации использованы в работе законодательных и исполнительных органов государственной власти Томской и Омской областей.

Основные идеи диссертационного исследования опубликованы в 12 работах общим объемом 7,79 п.л. (авторский вклад 6,84 п.л.).

Объем и структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, содержащих девять параграфов, заключения, списка

использованных источников и литературы, включающего 219 наименований. Диссертация содержит 204 страницы основного текста, 8 рисунков, 5 таблиц, 16 приложений и имеет следующую структуру:

Введение

1 Теоретико-методические подходы к управлению финансовыми потоками в многоуровневых социально-экономических системах

1.1 Теоретические основы управления финансовыми потоками в многоуровневых системах

1.2 Государственное регулирование региональных финансов: анализ международного и российского опыта

1.3 Теоретико-методические подходы к формированию современной региональной финансовой политики

2 Управление финансовыми потоками в рамках стратегии саморазвития многоуровневых социально-экономических систем в регионах России

2.1 Специфика процессов финансирования функционирования и развития многоуровневых социально-экономических систем

2.2 Анализ экономико-правовых основ формирования внутрирегиональных межбюджетных отношений в регионах России

2.3 Этапы и современные методы межбюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации

3 Повышение эффективности управления финансовыми потоками в многоуровневых социально-экономических системах

3.1 Концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений в обеспечении саморазвития и социально-бюджетной эффективности

3.2 Анализ бюджетных потенциалов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации

3.3 Модернизация распределения налоговых доходов по уровням региональной бюджетной системы и трансфертного механизма дотаций

Заключение

Список использованных источников и литературы

Приложения

НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Разработана концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений, включающая базовые принципы, задачи, приоритетные направления и способы их реализации, позволяющая обеспечить сочетание принципов саморазвития и социально-бюджетной эффективности

Дискуссионность вопросов организации эффективной системы межбюджетных отношений связана с объективной сложностью учета интересов всех участников межбюджетных отношений, что требует формирования концепции организации межбюджетных отношений на уровне «регион – муниципальные образования».

В целом любая концепция представляет собой систему ключевых положений (идей, принципов), имеющих в основе комплексную оценку ситуации, дающих целостное представление об изучаемой проблеме и определяющих методологию и организацию практической деятельности. В связи с этим в структуру предлагаемой концепции реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений включены следующие обязательные элементы: базовые принципы, задачи, приоритетные направления и способы реализации.

Разработанная автором концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений представлена на рисунке 1.

Эмпирическую основу построения концепции составили анализ экономико-правовых основ внутрирегиональных межбюджетных отношений и финансово-правовой анализ практической реализации современных методов межбюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации, по результатам которых были сделаны следующие основные выводы:

- управление финансовыми потоками в многоуровневой региональной системе при обязательности разделения компетенций по уровням региональной бюджетной системы централизовано на уровне субъекта Российской Федерации, так как имеет место слабая обеспеченность местных бюджетов собственными доходными источниками, сложность и непрозрачность механизмов финансовой помощи и, как следствие, несамостоятельность органов местного самоуправления в осуществлении бюджетной политики;

- применяемые в настоящее время методы межбюджетного регулирования не способствуют саморазвитию и социальному благополучию российских регионов (обеспечивают лишь «допустимую выживаемость»), поскольку не стимулируют экономическую активность муниципальных образований, провоцируют невозможность исполнения органами местного самоуправления своих обязательств перед населением в полном объеме.

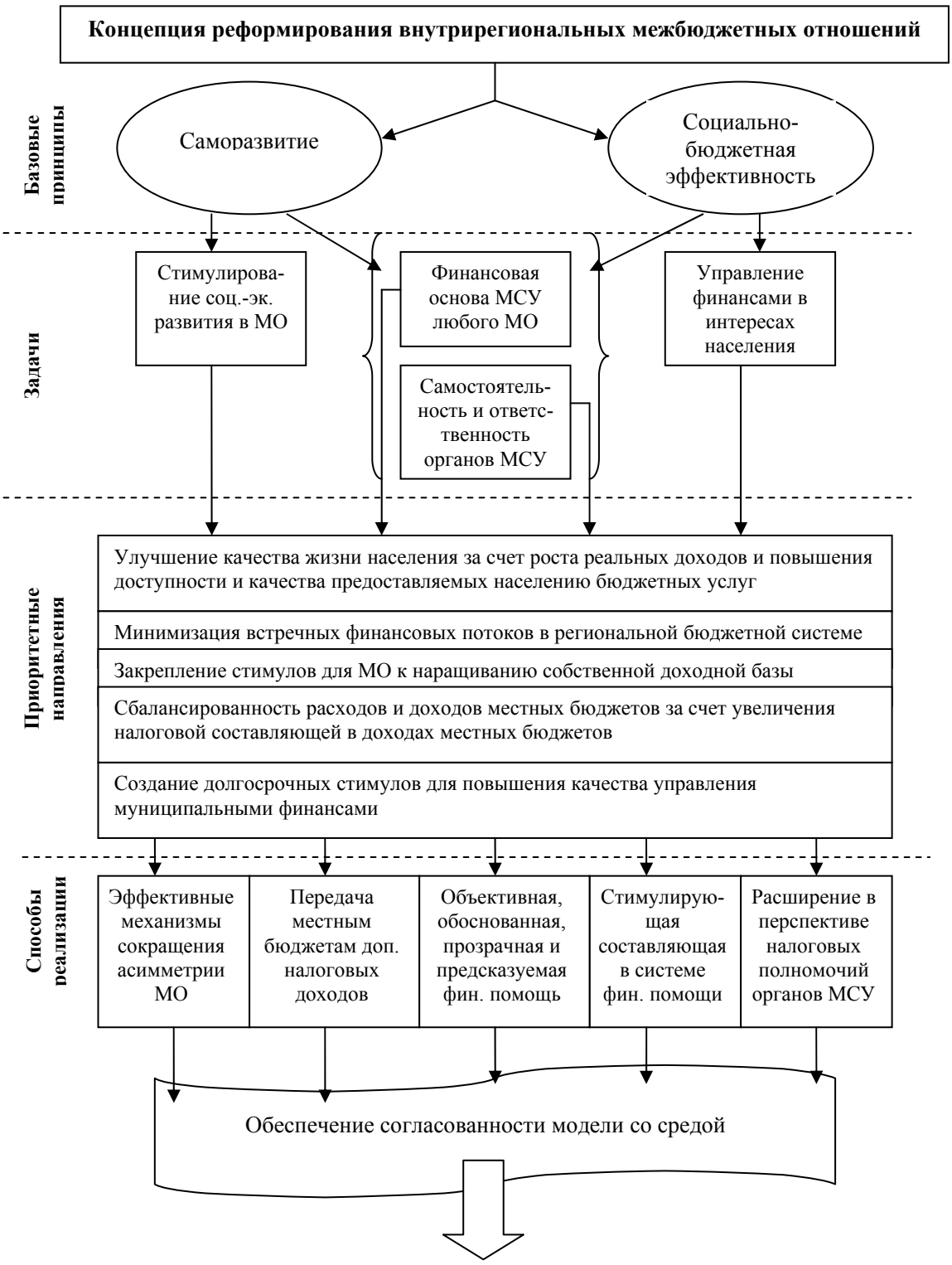


Рисунок 1 – Концепция реформирования межбюджетных отношений в регионе

Предлагаемая концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений основывается на двух базовых принципах:

- во-первых, саморазвития, предполагающего устойчивое расширенное воспроизводство системы жизнедеятельности региона, которое выражается в качественном изменении характеристик региональной социально-экономической системы, на основе самоуправления собственными подсистемами;

- во-вторых, социально-бюджетной эффективности, означающей получение максимально желаемого социального эффекта в регионе при минимально возможных затратах средств регионального и местных бюджетов.

Указанные принципы следуют из теоретических основ государственного управления финансовыми потоками в многоуровневой региональной системе, согласно которым система финансового управления должна обеспечивать саморазвитие региона при соблюдении баланса «равенство – эффективность».

Принцип социально-бюджетной эффективности предопределяет задачу управления финансами региона в интересах населения. На основе социального равенства граждане должны иметь равные возможности получения социальных благ независимо от места проживания, что напрямую зависит от финансовых возможностей органов местного самоуправления любого муниципального образования осуществлять предоставление гарантированных общественных благ, выполнять свои социально-экономические функции. Повышение эффективности использования бюджетных средств достигается двумя путями: за счет оптимального распределения финансов между уровнями региональной бюджетной системы и оптимального распределения средств в каждом бюджете (путем реализации программно-целевых подходов к расходованию бюджетных ресурсов), последнее требует ответственности органов власти публично-правового образования, которая возможна только на основе их бюджетной самостоятельности. Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации невозможно без развития муниципальных образований, усиления роли местного самоуправления, что со своей стороны ставит задачи обеспечения финансовой основы, самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления, стимулирования социально-экономического развития в муниципальных образованиях. Таким образом, основными задачами реформирования межбюджетных отношений в регионе являются:

1) управление финансами региона в интересах населения;

2) обеспечение финансовых возможностей органов местного самоуправления любого муниципального образования осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения (финансовая основа местного самоуправления);

3) достижение фактической самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления в проведении финансово-экономической политики;

4) стимулирование социально-экономического развития в муниципальных образованиях в целях создания и упрочения экономической базы местного самоуправления и содействия социально-экономическому развитию многоуровневой региональной системы.

Задачи, указанные в пунктах 2 и 3, обеспечивают как саморазвитие, так и социально-бюджетную эффективность (что отражено на рисунке 1).

Поставленным задачам подчинены приоритетные направления реализации концепции реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений:

1) улучшение качества жизни населения, обуславливаемое ростом реальных доходов и повышением доступности и качества предоставляемых населению региона бюджетных услуг (для решения задачи управления финансами в интересах населения);

2) минимизация встречных финансовых потоков в региональной бюджетной системе (для решения задачи достижения фактической самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления в проведении финансово-экономической политики);

3) закрепление в региональной системе межбюджетных отношений стимулов для муниципальных образований к наращиванию собственной доходной (прежде всего, налоговой) базы (для решения задач создания и развития финансовой основы местного самоуправления, стимулирования развития муниципальных образований);

4) сбалансированность расходных полномочий органов местного самоуправления с финансовыми ресурсами за счет увеличения налоговой составляющей в доходах местных бюджетов (для решения задач управления финансами в интересах населения, создания и развития финансовой основы местного самоуправления, стимулирования развития муниципальных образований);

5) создание долгосрочных стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами (для решения задач управления финансами в интересах населения, достижения фактической самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления в проведении финансово-экономической политики).

Реализация приоритетных направлений концепции требует:

- разработки и использования эффективных механизмов сокращения асимметрии в социально-экономическом развитии муниципальных образований;

- закрепления за местными бюджетами на постоянной основе дополнительных налоговых доходов исходя из экономически целесообразного их распределения между уровнями региональной бюджетной системы;

- формирования объективной, обоснованной и логически выстроенной системы финансовой помощи местным бюджетам, прозрачной и предсказуемой для муниципальных образований;

- закрепления в системе финансовой помощи местным бюджетам стимулирующей составляющей;

- расширения в перспективе налоговых полномочий органов местного

самоуправления как рычага воздействия на экономические и социальные процессы на территориях муниципальных образований (отнесение к местным налогам налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности с предоставлением в отношении последнего определенных полномочий органам местного самоуправления поселений).

Для реализации модельных функций новой системы внутрирегиональных межбюджетных отношений имеет значение обеспечение согласованности модели со средой (структурный элемент авторской концепции), то есть условий для ее реализации, что может потребовать проведение подготовительных мероприятий на определенном периоде времени на основе использования инструментария адаптационного (переходного) периода.

Предложенная концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений основывается на их объективном характере в рамках конкретных социально-экономических условий, задает позитивный вектор развития межбюджетных отношений и обеспечивает эффективное управление финансовыми потоками в субъекте Российской Федерации.

2. Предложен методический подход к формированию современной региональной финансовой политики

Подчиненность региональной финансовой политики (основополагающего элемента в системе управления финансовыми потоками региона) целям и задачам социально-экономической политики региона со стратегическим ориентиром на увеличение качества жизни населения требует определения критериев социально-экономического развития, адекватно отражающих социально-экономические проблемы и приоритеты развития субъектов Российской Федерации на современном этапе.

В качестве основных критериев социально-экономического развития многоуровневой региональной системы предлагаются следующие.

1. Критерий преодоления депрессивности и отсталости муниципальных образований, выражающийся в позитивном изменении экономических показателей данных территорий. Настоящий критерий основан на балансе принципов «экономической эффективности» и «социальной справедливости» в осуществлении региональной социально-экономической политики, который делает обязанностью региональных органов власти (органов государственной власти субъекта федерации и органов местного самоуправления) развитие депрессивных и отсталых муниципальных образований. Пространственная социально-экономическая неоднородность, порождающая возникновение депрессивных территорий,

выпадающих из единого экономического и гуманитарного пространства, становится препятствием для проведения единой и эффективной социально-экономической политики.

2. Динамика экономико-бюджетной мощности региона. Указанный критерий отражает увеличение и реализацию потенциала региональной социально-экономической системы, ее расширенное воспроизводство в основных формах проявления. Экономико-бюджетная мощность представляет собой интегрированный критерий, показывающий уровень развития экономики региона и состояние его бюджетной системы, положительная динамика которого базируется на замкнутом цикле последовательных событий в региональной системе: экономическое развитие (устойчивый и качественный рост) – увеличение налогового потенциала – увеличение бюджетной мощности. Прирост финансовых ресурсов региональной бюджетной системы и реального сектора экономики может быть вновь использован на экономическое и социальное развитие на качественно новом уровне (рисунок 2).

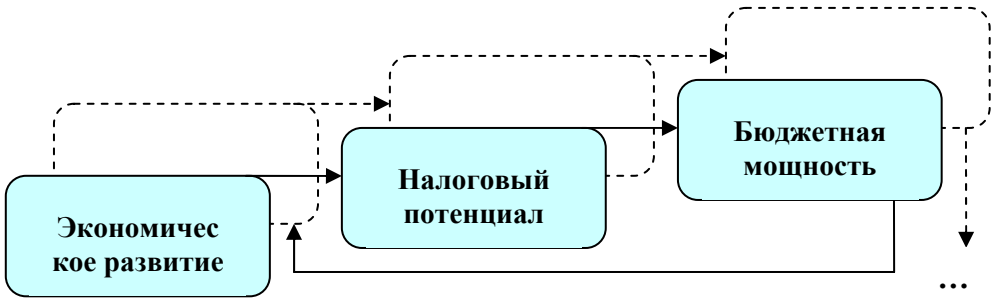


Рисунок 2 – Наращивание экономико-бюджетной мощности региона

С учетом критерия экономико-бюджетной мощности региональной системы, а также императивности экономического развития депрессивных и слаборазвитых муниципальных образований современная региональная финансовая политика должна формироваться таким образом, чтобы обеспечивать наращивание экономико-бюджетной мощности региона при сбалансированности всей его экономики и любого бюджета региональной бюджетной системы, что исключает существенную асимметрию муниципальных образований. В рамках такой политики важным элементом является рациональная организация финансовых потоков в системе «регион – муниципальные образования» (то есть внутрирегиональных межбюджетных отношений) в целях мотивации органов местного самоуправления к участию муниципальных образований в экономическом и социальном развитии региона.

Результативность региональной финансовой политики предлагается оценивать на основе отобранной совокупности показателей для измерения экономико-бюджетной мощности региональной системы (при их сравнении в динамике):

1) доля прибыльных предприятий в общем количестве предприятий региона (характеризует состояние экономики региона, ее диверсифицированность, устойчивость к структурным экономическим сдвигам);

2) сальдированный финансовый результат (сальдо прибылей и убытков) предприятий региона (характеризует состояние экономики региона, определяет объем финансовых потоков региона, уровень поступлений налога на прибыль);

3) денежные доходы населения в расчете на одного жителя (отражают благосостояние населения, косвенно определяют уровень подоходных налогов, являются источником уплаты поимущественных налогов и потенциалом для их увеличения);

4) уровень бедности населения (индикатор дестимулятора экономики региона, оценивает доходную дифференциацию жителей региона, влияющую на социальную стабильность общества);

5) инвестиции в основной капитал на душу населения (характеризуют инвестиционный климат, уровень инвестиционной активности в регионе, предпосылки экономического развития территории и, как следствие, увеличения доходов по большому спектру налоговых платежей);

6) объем собственных доходов консолидированного бюджета региона и их доля в общем объеме доходов (определяют доходный потенциал и степень финансовой самостоятельности региона);

7) доля средств в расходах регионального бюджета, направляемых в местные бюджеты в виде финансовой помощи, за исключением финансового сопровождения переданных государственных полномочий (отражает уровень социально-экономического развития и доходной базы муниципальных образований региона).

Перечисленные показатели оценивают результативность влияния региональной финансовой политики на развитие многоуровневой региональной социально-экономической системы в целом, а также на развитие ее составных элементов – муниципальных образований, финансово-экономическое состояние которых определяет экономико-бюджетную мощность региона.

В основу авторского подхода к определению содержания современной региональной финансовой политики заложены самостоятельно разработанные и обоснованные принципы формирования региональной финансовой политики: принципы научной обоснованности, адекватности, социальной направленности, поступательности развития, баланса интересов, финансовой самообеспеченности.

Принцип научной обоснованности региональной финансовой политики связан с уникальной ролью каждого звена региональной финансовой системы: первичностью финансов реального сектора экономики региона как источника его финансовых

ресурсов и определяющей ролью региональной бюджетной системы как инструмента управления всеми финансовыми потоками в регионе в интересах общественных ожиданий. Данный принцип составляет концептуальную основу разработанного критерия экономико-бюджетной мощности региона.

Принцип адекватности целям управления региональными финансами обеспечивает главное назначение и проявление региональной финансовой политики в виде развивающего воздействия региональных органов власти (органов государственной власти субъекта федерации и органов местного самоуправления) на региональные финансы и самого развития системы финансов региональных органов власти, что очевидно присутствует в предложенном подходе к формированию содержания современной региональной финансовой политики.

Принцип социальной направленности региональной финансовой политики обусловлен закреплением обязательств социального государства в Конституции Российской Федерации и призван гарантировать гражданам и социальным группам равные возможности в получении работы, доходов и общественных благ независимо от места проживания. В авторской трактовке региональной финансовой политики данный принцип реализуется на основе заложенного в критерии экономико-бюджетной мощности региональной системы качества экономического роста, отражающего усиление социальной направленности экономического развития региона, и критерия преодоления депрессивности и отсталости муниципальных образований региона.

Принцип поступательности развития связан с объективной последовательностью и поступательностью процесса развития региональной системы, что выражается в несовпадении по времени увеличения финансовых ресурсов в разных звеньях региональной финансовой системы. «Форсирование» региональными органами власти прироста налоговых платежей в региональную бюджетную систему может отразиться на замедлении темпов экономического развития. Последовательность экономического развития региона, увеличения его налогового потенциала, приращения бюджетных доходов учтена в критерии экономико-бюджетной мощности региональной системы.

Принцип баланса интересов определен необходимостью устойчивости и взвешенности региональной финансовой политики (как и любой другой политики). Учет интересов всех участников финансовых отношений в регионе – через создание условий для развития бизнеса, гарантии равного доступа граждан к общественным благам, сбалансированность регионального и каждого местного бюджета – обеспечивает соблюдение в предложенной модели региональной финансовой политики баланса различных интересов.

Принцип финансовой самообеспеченности обусловлен обязательной направленностью региональной финансовой политики на повышение финансовой самообеспеченности региона, реально возможного за счет создания и увеличения соответствующей экономической основы. Наращивание экономико-бюджетной мощности региональной системы при сбалансированности экономики всего региона и всех звеньев региональной бюджетной системы формирует потенциал саморазвития региона и муниципальных образований, обеспечивает самодостаточность многоуровневой региональной социально-экономической системы.

Предложенный методический подход к формированию современной региональной финансовой политики через использование критериев социально-экономического развития многоуровневой региональной системы обладает преимуществами системного подхода, выделяет роль межбюджетных отношений, без оптимального построения которых невозможно достижение стабильного социально-экономического развития региона.

3. Предложены теоретические основы управления финансовыми потоками в многоуровневых региональных социально-экономических системах: организационная структура, принципы и характерные признаки

Методологическую основу управления финансовыми потоками в регионе, осуществляемого региональными органами власти (органами государственной власти субъекта федерации и органами местного самоуправления) посредством управления финансовыми потоками регионального и местных бюджетов, составляет система управления сложными многоуровневыми региональными социально-экономическими системами.

1. Организационная структура финансового управления.

Данная структура определяется концепцией рационального управления функционированием и развитием субъектов федерации, имеющей тройственную основу и базирующейся на их объективной роли как составной части пространственной структуры экономики, социальной жизни государства и самостоятельной сложной социально-экономической системы.

Субъект федерации является объектом управления, когда государство (в лице федеральных органов власти) реализует общенациональные интересы в отношении регионов, оперируя ими как составными частями глобальной системы «государство». Внешнее управление, определяющее государственную стратегию развития страны в пространственной проекции и долгосрочную финансово-бюджетную политику, дающее регионам необходимые ориентиры относительно господствующих тенденций, задает организацию финансовых потоков в бюджетной системе страны, отводит определенную роль региональной бюджетной системе. При федеративной

системе государственного устройства регион, являясь объектом внешнего воздействия, выступает и субъектом управления социально-экономическими процессами на своей территории, полноправным участником государственной финансовой политики с законодательно установленной сферой компетенций. В этом случае регион усиливает реализацию общегосударственных интересов и реализует собственные интересы в рамках общегосударственной стратегии. Реализация внутрирегионального потенциала самостоятельного субъекта социально-экономического развития (помимо реализации общеэкономического, общесоциального и другого общего потенциала региона как элемента глобальной системы «государство») происходит, когда региональная система является субъектом самоуправления собственными подсистемами.

Организационная структура финансового управления, во-первых, определяет потенциальный объем внутренних финансовых потоков многоуровневой региональной системы (с учетом организации финансовых потоков в бюджетной системе государства) и степень самостоятельности региональных органов власти в управлении бюджетными финансовыми потоками. Во-вторых, предписывает разделение компетенций по уровням региональной бюджетной системы в управлении финансовыми потоками региона на основе его многоуровневости как самостоятельного субъекта управления социально-экономическими процессами на своей территории.

2. Принципы финансового управления: обеспечение вариабельности социально-экономических функций, саморазвития, реализации внутрирегионального потенциала, целостности, адаптивности и мобильности многоуровневой региональной социально-экономической системы.

Принципы управления следуют из структуры управления, а также свойств социально-экономической системы.

Системная целостность процесса управления функционированием и развитием субъектов федерации, заложенная в представленной выше концепции, обеспечивает эффективное управление территориально опосредованными социально-экономическими процессами в государстве и полное задействование потенциала субъектов федерации на основе реализации объективной вариабельности их социально-экономических функций: вклад в функционирование и развитие всего государства и реализация собственного функционирования и развития. Данный подход к управлению многоуровневыми региональными системами также определяет необходимость саморазвития регионов, реализации их внутрирегионального потенциала, формирования в этих целях соответствующей системы управления финансовыми потоками в многоуровневых региональных системах.

Субъектами устойчивого развития многоуровневых региональных систем в равной мере выступают и регионы, и местные сообщества, что требует в управлении регионом и его финансовыми потоками общности субфедерального и муниципального уровней, то есть обеспечения целостности многоуровневой региональной системы, и разделения компетенций между указанными уровнями и соответственно уровнями региональной бюджетной системы, что обеспечивает адаптивность и мобильность многоуровневой региональной системы. Данные принципы свидетельствуют о том, что эффективность финансового управления базируется на оптимальной организации внутрирегиональных межбюджетных отношений.

3. Характерные признаки финансового управления: индивидуальность, «неполная управляемость», «системная коллизия» взаимодействия со средой и функциональная согласованность многоуровневой региональной социально-экономической системы.

Индивидуальность региона (существующее социально-экономическое положение), основанная на совокупности объективных факторов и управленческих действий региональных органов власти, обуславливает конкретное содержание и финансовое выражение стратегии развития многоуровневой региональной системы как самоидентификации региона по отношению к меняющимся обстоятельствам (определения собственных позиционирования, потенциалов, зависимостей, рисков и финансовых ресурсов).

Вероятностная характеристика многоуровневой региональной системы (обозначена признаком «неполной управляемости»), возникающая в результате присутствия социального фактора, предписывает эффективный поиск ключевых точек (управляемых позиций) приложения имеющихся в регионе финансовых ресурсов, чтобы обеспечить простое (функционирование) или расширенное (развитие) воспроизводство системы жизнедеятельности региона.

«Системная коллизия» взаимодействия региональной системы со средой (глобальной системой «государство»), обусловленная внутригосударственным разграничением полномочий, а также функциями региона по воспроизводству населения и трудовых ресурсов, ориентирует региональные органы власти на социальные приоритеты в управлении финансовыми потоками для обеспечения функционирования и развития многоуровневой региональной системы.

Функциональная согласованность региона, основанная на его системной сущности и означающая функциональную согласованность управляемых объектов и самих субъектов управления, возлагает на региональные органы власти обязательство обеспечения общерегионального консенсуса по приоритетам социально-

экономического развития региона и баланса финансовых интересов в региональной финансовой системе.

Характерные признаки финансового управления основаны на подтверждении необходимости саморазвития многоуровневых региональных социально-экономических систем и актуальности соблюдения баланса «равенство – эффективность», равномерного развития муниципальных образований.

4. Предложена авторская модель распределения первичных налоговых доходов по уровням региональной бюджетной системы, позволяющая оптимизировать сочетание принципов централизации финансовых ресурсов и финансовой самостоятельности муниципальных образований, а также обеспечивающая мультиплицирующий эффект наращивания налогового потенциала муниципальных районов, городских округов и городских и сельских поселений

Парадигма внутрирегиональных межбюджетных отношений – оптимальное сочетание функций выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и стимулирования их к увеличению налогового потенциала – ставит задачу выбора оптимальной пропорции между двумя финансовыми потоками, адресованными местным бюджетам: нормативами налоговых отчислений и межбюджетными трансфертами. Стимулом для муниципальных образований к наращиванию собственного доходного потенциала, формированию на своей территории благоприятных условий для экономического развития, безусловно, является закрепление за местными бюджетами на постоянной основе дополнительных (по отношению к установленным Бюджетным кодексом) налоговых доходов, недостаток которых в местных бюджетах очевиден (таблица 1). Средний по России показатель удельного веса налоговых доходов в собственных доходах (в состав которых с 2005 года включается финансовая помощь) ежегодно снижается. Доля и абсолютные значения налоговых доходов местных бюджетов совпадают, а в 2008 году значительно уступают показателям финансовой помощи в доходах местных бюджетов. При этом удельный вес налоговых доходов в общем объеме собственных доходов местных бюджетов сложился ниже среднего уровня по стране в 2007 и 2008 годах в 48 и 43 субъектах Российской Федерации соответственно.

Перспективным направлением наращивания муниципальными образованиями собственного налогового потенциала является закрепление на постоянной основе (с помощью инструмента единых налоговых нормативов) в качестве доходных источников бюджетов муниципальных образований разных типов совокупности следующих налоговых доходов бюджетов субъекта РФ и муниципальных районов:

- для муниципальных районов и городских округов – налога, взимаемого в

связи с применением упрощенной системы налогообложения (100 % поступлений бюджета субъекта Российской Федерации), и налога на имущество организаций (50 % поступлений бюджета субъекта Российской Федерации);

- для поселений – единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (100 % поступлений бюджетов муниципальных районов).

Таблица 1 – Структура собственных доходов местных бюджетов Российской Федерации в 2006-2008 годах

	2006 год		**2007 год**		**2008 год**	
	млрд. руб.	*%*	млрд. руб.	*%*	млрд. руб.	*%*
Доходы собственные (без субвенций на переданные гос. полномочия), в т.ч.:	***1 084,2***	***100,0***	***1 387,2***	***100,0***	***1 880,1***	***100,0***
налоговые доходы	466,6	**43,0**	579,5	**41,8**	720,4	**38,3**
НДФЛ	*286,4*	*26,4*	*388,7*	*28,0*	*494,1*	*26,3*
земельный налог	*41,7*	*3,8*	*63,9*	*4,6*	*73,8*	*3,9*
налог на имущество физических лиц	*4,8*	*0,4*	*6,8*	*0,5*	*8,9*	*0,5*
остальные налоги	*133,7*	*12,3*	*120,1*	*8,7*	*143,6*	*7,6*
неналоговые доходы	172,0	15,9	239,7	17,3	278,6	14,8
финансовая помощь: дотации, субсидии, иные межбюджетные трансферты	445,6	**41,1**	568,0	**40,9**	881,1	**46,9**

Экономическая эффективность и перспективность данной модели распределения первичных налоговых доходов по уровням региональной бюджетной системы обоснована следующим.

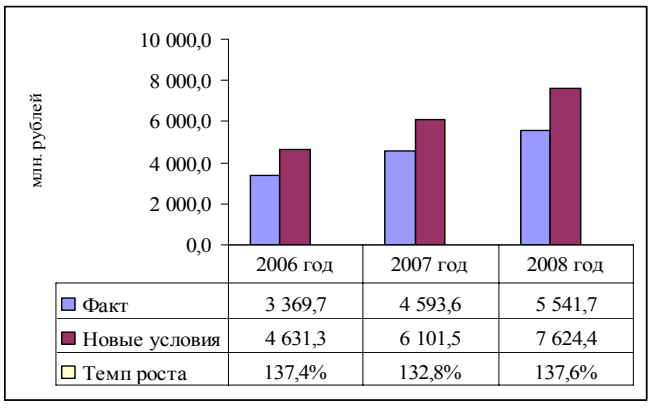
1. При разделении конкретных видов налоговых источников между бюджетами разных уровней должны учитываться общепринятые критерии экономической целесообразности распределения налогов, среди которых критерии стабильности (высокая зависимость налоговых поступлений от экономической конъюнктуры повышает уровень бюджетной системы для закрепления налога), экономической эффективности (зависимость налоговой базы от экономической политики данного уровня власти), территориальной мобильности и равномерности размещения налоговой базы (высокие возможности для перемещения налоговой базы и высокая неравномерность ее размещения повышают уровень бюджетной системы для закрепления налога), социальной справедливости (налоги перераспределительного характера закрепляются в основном за федеральным уровнем).

Налог на имущество организаций, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности полностью удовлетворяют данным критериям для закрепления в качестве доходных источников местных бюджетов, являются налогами,

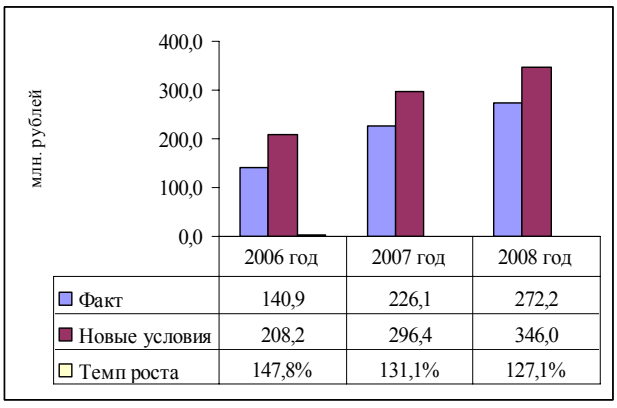
в отношении которых органы местного самоуправления имеют возможность экономически воздействовать на величину налоговой базы путем создания условий и стимулов для развития малого и среднего бизнеса с учетом знания специфики этого бизнеса на своих территориях.

2. Состояние налоговой базы по указанным налогам комплексно отражает существующий уровень и потенциал развития экономики и социальной сферы муниципального образования, что дает мультипликативный эффект увеличения и в отношении других налогов. Основные средства, стоимость которых является базой для исчисления налога на имущество организаций, составляют основу развития производственной деятельности, экономики муниципального образования и, соответственно, создают предпосылки формирования доходов бюджета по большому спектру налоговых платежей. Специальные налоговые режимы – это налоги для малого бизнеса, который, помимо уплаты в бюджет данных налогов, обеспечивает создание рабочих мест, выплату заработной платы наемным работникам. Величина поступлений в бюджет по единому налогу на вмененный доход и налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, отражает способность субъектов малого предпринимательства выполнять социально-экономическую функцию. Развитие малого и среднего бизнеса – одно из важных условий устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, это направление приобретает особое значение в условиях кризиса.

Практическая реализация данной модели распределения первичных налоговых доходов позволит существенно увеличить налоговые доходы местных бюджетов (каждого типа муниципальных образований) при небольшом снижении налоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, что подтверждается расчетами по Томской области: заметное увеличение (на 30 % и более) налоговых доходов местных бюджетов (рисунок 3), которое влечет уменьшение налоговых доходов областного бюджета в пределах 10 %.



	2006 год	2007 год	2008 год
Факт	3 369,7	4 593,6	5 541,7
Новые условия	4 631,3	6 101,5	7 624,4
Темп роста	137,4%	132,8%	137,6%



	2006 год	2007 год	2008 год
Факт	140,9	226,1	272,2
Новые условия	208,2	296,4	346,0
Темп роста	147,8%	131,1%	127,1%

Рисунок 3 - Изменение налоговых доходов муниципальных районов, городских округов (слева) и поселений (справа) Томской области

Данная модель распределения первичных налоговых доходов по уровням региональной бюджетной системы обеспечивает рациональную централизацию финансовых ресурсов в региональной бюджетной системе, создает основу для развития муниципальных образований (формирования их фактической доходной базы), всей многоуровневой региональной системы и позволяет в перспективе поставить перед межбюджетными отношениями новые задачи.

5. Разработана методика стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственной доходной базы через механизм финансовой помощи, обеспечивающая сокращение высокой дифференциации налоговой базы на территории региона

Фрагментарность экономического пространства России, сосредоточение социально-экономического потенциала региона в отдельных точках обуславливают специфику экономико-бюджетной мощности российских региональных систем, связанную с существенной неравномерностью размещения налоговой базы по территории субъекта Российской Федерации. На примере Томской области межмуниципальная асимметрия (таблица 2) означает формирование 80,1 % всех собираемых на территории области доходов двумя муниципальными образованиями (г.Стрежевым и г.Томском) и способность только семи муниципальных образований обеспечить собираемыми на своей территории доходами расходы местных бюджетов по решению вопросов местного значения даже в гипотетической ситуации – при сохранении всех доходов в местных бюджетах без распределения их по уровням бюджетной системы Российской Федерации.

Необходимость выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в условиях серьезной межмуниципальной дифференциации требует модернизации механизма региональной финансовой помощи – помимо выполнения основной выравнивающей функции он должен содержать стимулирующую составляющую, что реализовано в разработанной методике стимулирования муниципальных образований к увеличению собственной налоговой базы через трансфертный механизм дотаций.

Целевая установка методики – сокращение дифференциации налоговой базы субъекта Российской Федерации. Поставленной цели подчинена задача восполнения недостатка предпринимательской активности в муниципальных образованиях с невысоким уровнем экономического развития. Стимулирующим механизмом является финансовая компенсация из вышестоящего бюджета деятельности органов местного самоуправления по стимулированию предпринимательской активности данных территорий.

Таблица 2 – Аккумулирование доходов бюджетов всех уровней на территориях муниципальных образований Томской области в 2007 году (тыс. рублей)

	Собрано доходов на территории во все уровни бюджетов		в том числе						в составе местных бюджетов		Произведено расходов из местных бюджетов (без учета расходов на гос. полномочия)	Условный показатель самодостаточности территории (=2/12)
Наименование муниципального образования	ВСЕГО	уд. вес (%)	Федеральный бюджет	уд. вес (%)	Областной бюджет	уд. вес (%)	Местные бюджеты (=10+11)	уд. вес (%)	бюджеты муниципальных районов (городских округов)	бюджеты сельских (городских) поселений		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Александровский район	831 907,6	1,3	238 454,3	0,6	306 059,8	1,9	164 894,8	2,2	128 760,2	36 134,6	275 260,8	3,0
Асиновский район	287 544,5	0,4	76 737,0	0,2	33 595,5	0,2	177 212,0	2,4	154 996,2	22 215,8	455 486,2	0,6
Бакчарский район	108 456,0	0,2	39 864,9	0,1	10 140,9	0,1	58 450,2	0,8	50 472,2	7 978,0	234 647,5	0,5
Верхнекетский район	158 467,8	0,2	48 142,6	0,1	20 646,3	0,1	89 678,9	1,2	77 198,8	12 480,1	361 907,8	0,4
Зырянский район	72 045,4	0,1	23 145,7	0,1	7 918,0	0,0	40 981,6	0,6	35 410,8	5 570,8	174 117,0	0,4
Каргасокский район	4 628 802,3	7,1	2 262 246,6	5,5	1 819 762,5	11,5	495 784,6	6,7	472 413,0	23 371,6	824 667,6	5,6
Кожевниковский район	90 970,7	0,1	-2 768,4	0,0	6 383,4	0,0	87 355,6	1,2	73 881,8	13 473,8	295 847,0	0,3
Колпашевский район	520 025,7	0,8	166 285,2	0,4	36 245,7	0,2	317 494,8	4,3	253 574,7	63 920,1	717 793,3	0,7
Кривошеинский район	101 744,0	0,2	31 504,7	0,1	3 299,3	0,0	66 940,0	0,9	57 850,3	9 089,7	216 904,8	0,5
Молчановский район	108 174,9	0,2	20 463,4	0,0	2 828,4	0,0	84 883,1	1,2	76 332,5	8 550,5	219 778,6	0,5
Парабельский район	779 396,8	1,2	181 256,8	0,4	387 348,5	2,4	210 791,5	2,9	195 964,9	14 826,6	354 923,8	2,2
Первомайский район	155 210,7	0,2	43 790,4	0,1	14 336,0	0,1	97 084,3	1,3	75 944,3	21 140,0	286 658,6	0,5
Тегульдетский район	67 031,4	0,1	25 097,7	0,1	4 972,9	0,0	36 960,7	0,5	33 494,6	3 466,2	133 877,3	0,5
Томский район	1 664 114,0	2,5	645 423,9	1,6	338 764,7	2,1	424 238,7	5,8	346 088,1	78 150,7	805 408,8	2,1
Чаинский район	101 138,4	0,2	34 617,6	0,1	3 710,4	0,0	62 810,5	0,9	55 407,0	7 403,5	244 421,2	0,4
Шегарский район	117 893,8	0,2	31 983,1	0,1	8 493,2	0,1	77 417,5	1,1	66 529,3	10 888,2	200 601,4	0,6
Город Томск	23 952 400,1	36,6	10 466 052,9	25,3	9 737 323,1	61,3	3 426 771,5	46,7	3 426 771,5		5 686 775,6	4,2
Город Стрежевой	28 424 400,0	43,5	25 871 278,6	62,5	2 030 190,0	12,8	522 950,2	7,1	522 950,2		833 940,7	34,1
ЗАТО Северск	3 156 882,4	4,8	1 203 428,5	2,9	1 087 242,1	6,8	866 211,8	11,8	866 211,8		2 572 803,4	1,2
Город Кедровый	67 965,7	0,1	12 197,3	0,0	19 097,8	0,1	36 670,6	0,5	36 670,6		87 849,8	0,8
ВСЕГО	65 394 572,1	100,0	41 419 202,9	100,0	15 878 358,4	100,0	7 345 582,8	100,0	7 006 922,8	338 660,0	14 983 671,2	

Примечание - В общую сумму доходов включена сумма акцизов, фактически собранная на территории Томской области (в т.ч. перечисленная в Управление Федерального казначейства по Смоленской области). В доходах областного бюджета не отражена сумма, перечисленная из Управления Федерального казначейства по Смоленской области, так как она не совпадает с перечисленной в Управление и не распределена по муниципальным образованиям

Суть методики заключается в следующем.

1. Инструментарием методики являются налоговые доходы, предложенные автором для закрепления за местными бюджетами соответствующего типа муниципальных образований – единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности для поселений, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налог на имущество организаций для муниципальных районов и городских округов.

2. В качестве критерия эффективности деятельности органов местного самоуправления каждого муниципального образования по увеличению собственной доходной базы, отражающему его экономическое развитие, принято обеспечение прироста поступлений по указанным налогам в текущем году к уровню прошлого года (прирост должен отражать реальное увеличение налоговой базы без учета индексации ставок налогов).

3. Стимулирующий механизм заключается в передаче в очередном финансовом году бюджетам муниципальных образований каждого типа суммы обеспеченного ими в текущем году прироста по указанным налогам путем предоставления соответствующего размера дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов или районного фонда финансовой поддержки поселений, для чего объемы фондов ежегодно увеличиваются на совокупную величину прироста по налогам (каждый фонд увеличивается на величину прироста по тем налогам, которые подлежат зачислению в данный уровень бюджета).

4. Для формализации процедуры распределения между муниципальными образованиями соответствующего типа дополнительных налоговых доходов и предоставления каждому местному бюджету дотации, адекватной обеспеченным им дополнительным доходам по налогам, использован следующий принцип. Величина совокупного прироста по налогу (налогам) включается в состав части фонда (регионального или районного), которая распределяется среди муниципальных образований соответствующего типа исходя из численности жителей. В формуле распределения дотаций между муниципальными образованиями применяется «подушевой коэффициент участия» конкретного муниципального образования в обеспечении прироста по каждому налогу, который является относительным (от среднего по муниципальным образованиям) показателем прироста по конкретному налогу на душу населения муниципального образования.

Разработанные правила расчета величины прироста поступлений в текущем финансовом году по каждому из выбранных в качестве инструментов методики налогов, обеспеченного соответствующим муниципальным образованием, основаны

на экономической сущности и правовых нормах определения налоговой базы.

1. Увеличение поступлений по единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности в текущем году относительно уровня прошлого года:

$$\Delta ЕНВД_{ПОС} = \frac{ЕНВД_{ПОС}ожид}{К_1} - ЕНВД_{ПОС}отчет, \quad (1)$$

где Δ $ЕНВД_{ПОС}$ – прирост поступлений единого налога на вмененный доход в текущем финансовом году относительно уровня отчетного (прошлого) года на территории конкретного поселения,

$ЕНВД_{ПОС}$ ожид – ожидаемое поступление в бюджет муниципального района единого налога на вмененный доход в текущем финансовом году с территории конкретного поселения,

$К_1$ – коэффициент-дефлятор текущего финансового года, на который корректируется базовая доходность относительно уровня прошлого года за счет изменения в нем потребительских цен,

$ЕНВД_{ПОС}$ отчет – фактическое поступление в бюджет муниципального района единого налога на вмененный доход в отчетном (прошлом) финансовом году с территории конкретного поселения.

Совокупный прирост единого налога на вмененный доход, который обеспечен несколькими поселениями муниципального района в текущем году, подлежит включению в объем районного фонда финансовой поддержки поселений на предстоящий финансовый год.

2. Увеличение в текущем году поступлений по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения:

$$\Delta УСН_{МР/ГО} = \frac{УСН_{МР/ГО}ожид}{К_{ИПЦ}} - УСН_{МР/ГО}отчет, \quad (2)$$

где Δ $УСН_{МР/ГО}$ – прирост поступлений налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в текущем финансовом году относительно уровня отчетного (прошлого) года на территории конкретного муниципального района или городского округа,

$УСН_{МР/ГО}$ ожид – ожидаемое поступление в региональный бюджет налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в текущем финансовом году с территории конкретного муниципального района или городского округа,

$К_{ИПЦ}$ – индекс потребительских цен в субъекте Российской Федерации на текущий финансовый год,

$УСН_{МР/ГО}$ отчет - фактическое поступление в региональный бюджет налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в отчетном (прошлом) финансовом году с территории конкретного муниципального района или городского округа.

Совокупное увеличение налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, которое обеспечено несколькими муниципальными районами, городскими округами субъекта Российской Федерации в текущем году, подлежит включению в объем регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов на предстоящий финансовый год.

3. Оценка увеличения в текущем году поступлений по налогу на имущество организаций по сравнению с прошлым годом:

$$\Delta НИМО_{МР/ГО} = НИМО_{МР/ГО}ожид - НИМО_{МР/ГО}отчет\,, \qquad (3)$$

где Δ $НИМО_{МР/ГО}$ – прирост поступлений налога на имущество организаций в текущем финансовом году относительно уровня отчетного (прошлого) года на территории конкретного муниципального района или городского округа,

$НИМО_{МР/ГО}$ ожид – ожидаемое поступление в региональный бюджет налога на имущество организаций в текущем финансовом году с территории конкретного муниципального района или городского округа,

$НИМО_{МР/ГО}$ отчет – фактическое поступление в региональный бюджет налога на имущество организаций в отчетном (прошлом) финансовом году с территории конкретного муниципального района или городского округа.

При этом в системе внутрирегиональных межбюджетных отношений на долгосрочной основе устанавливается единая для всех муниципальных образований процентная доля прироста по налогу на имущество организаций (от 50 % до 100 %), зачислением которой в местные бюджеты будут поощряться муниципальные районы и городские округа, обеспечившие на своей территории увеличение поступлений по налогу.

Общее увеличение поступлений налога на имущество организаций, которое обеспечено несколькими муниципальными районами, городскими округами субъекта Российской Федерации в текущем году, подлежит включению в объем регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов на предстоящий финансовый год.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК России

1. Лазичева Е. А. Концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений на основе критериев обеспечения саморазвития и социально-бюджетной эффективности / Е. А. Лазичева, Л. С. Гринкевич // Финансы и кредит. – 2009. – № 35 (371). – С. 32–43. (1,47 п.л. / 0,74 п.л.)

2. Лазичева Е. А. Исследование сущности финансовых потоков // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 329. – С. 186–189. (0,49 п.л.)

Статьи, опубликованные в сборниках научных трудов и материалах научных конференций

3. Лазичева Е. А. Современная региональная финансовая политика : содержание и принципы формирования / Е. А. Лазичева, Л. С. Гринкевич // Вестник Томского государственного университета : экономика. – Томск, 2009. – № 3 (7). – С. 55–60. (0,44 п.л. / 0,22 п.л.)

4. Лазичева Е. А. Об эффективной модели управления финансовыми потоками в системе «регион - муниципальные образования» // Современные аспекты экономики. – СПб., 2009. – № 6 (143). – С. 257–271. (0,96 п.л.)

5. Лазичева Е. А. Основные направления совершенствования управления процессными финансовыми потоками в региональных многоуровневых системах // Материалы ежегодной студ. конф. (23 апреля 2009 г.). – Томск : Изд-во ТГУ, 2009. (0,46 п.л.) (в печати)

6. Лазичева Е. А. Концепция управления социально-экономическим развитием в пространственной проекции, цели и показатели их реализации // Макроэкономические проблемы современного общества : (федеральный и региональный аспекты) : VII Междунар. науч.-практ. конф., дек. 2008 г. : сб. статей. – Пенза: РИО ПГСХА, 2008. – С. 56–60. (0,35 п.л.)

7. Лазичева Е. А. Инструментарий оценки в системе стимулирования экономического развития муниципальных образований // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : труды Седьмой науч.-прак. конф. (30 мая–1 июня 2007 г.). – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2007. – С. 186–196. (0,87 п.л.)

8. Лазичева Е. А. Предложения по формированию экономической концепции межбюджетных отношений в регионе // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России : материалы Шестой науч.-практ.

конф. (9–11 июня 2006 г.). – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2006. – Кн. 1. – С. 164–172. (0,7 п.л.)

9. Лазичева Е. А. Перспективы развития бюджетной самостоятельности региональных систем // VII экономические чтения : материалы рос. науч. конф. «Теоретико-экономические представления о будущем развитии России». – Томск : Изд-во НТЛ, 2006. – С. 360–363. (0,44 п.л.)

10. Лазичева Е. А. Видение и оценка этапов стратегии развития многоуровневой бюджетной системы в России // Проблемы финансов и учета. – Томск, 2006. – Прил. № 1. – С. 49–58. (0,96 п.л.)

11. Лазичева Е. А. О выборе приоритетов политики межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации // Современные аспекты экономики. – СПб., 2005. – № 12 (79). – С. 145–148. (0,25 п.л.)

12. Лазичева Е. А. Региональный аспект новой системы межбюджетных отношений : некоторые инструменты регулирования // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы : материалы Пятой ежегод. междунар. науч.-практ. конф. (1–3 июня 2005 г.). – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2005. – Кн. 1. – С. 206–210. (0,4 п.л.)