

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ –  
УЧЕБНО-НАУЧНО-ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС»**

На правах рукописи

Ткачева Татьяна Юрьевна

**Концепция достижения гармонизации бюджетно-  
налоговых отношений на основе согласования  
интересов экономических субъектов**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация на соискание ученой степени  
доктора экономических наук

Научный консультант -  
доктор экономических наук,  
профессор Давыдова Л.В.

Орел 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1 КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ .....	16
1.1 Тенденции, особенности и закономерности развития бюджетно-налоговых отношений.....	16
1.2 Концепция бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне .....	34
1.3 Трансформация форм бюджетного регулирования для реализации сбалансированности бюджетно-налоговых отношений .....	49
2 ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ОСНОВЕ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ.....	70
2.1 Методология формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории.....	70
2.2 Модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне .....	89
2.3 Методологические основы обоснования программного бюджета региона.....	101
3 СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ.....	120
3.1 Анализ показателей сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе .....	120
3.2 Бюджетный анализ и оценка степени обеспеченности бюджетными ресурсами в регионе.....	136
3.3 Специфика и классификация бюджетных рисков в системе формирования бюджетно-налоговых отношений .....	149
4 НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГАРМОНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ .....	159
4.1 Обеспечение бюджетно-налоговой безопасности региона на основе гармонизации бюджетно-налоговых отношений.....	159
4.2 Методический инструментарий оценки эффективности налогового регулирования в системе бюджетно-налоговых отношений .....	175

4.3 Реализация принципа сбалансированности с учетом бюджетного потенциала региона.....	197
5 ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СТРАТЕГИИ РЕГИОНА И ЕЕ ЭФФЕКТИВНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ.....	222
5.1 Методические основы формирования бюджетной стратегии региона.....	222
5.2 Модель увеличения бюджетного потенциала региона путем гармонизации интересов экономических субъектов.....	236
5.3 Рекомендации по оценке результативности бюджетных расходов социальной направленности .....	255
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	267
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	280
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	301

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Одной из задач формирования эффективных бюджетно-налоговых отношений является укрепление финансовой самостоятельности и устойчивости субъектов Российской Федерации, что должно обеспечиваться наличием собственной доходной базы и правом диагностирования направлений ее использования и расходования. Реально самостоятельность бюджетов во многом определяется не столько наличием собственных источников доходов бюджета каждого уровня, сколько их размером и уровнем в объеме соответствующего бюджета.

Однако, необходимого объема собственных доходов, требующегося регионам и муниципальным образованиям для нормальной жизнедеятельности, Бюджетный кодекс РФ не гарантирует, особенно в трактовке ФЗ №120, когда к собственным доходам отнесены безвозмездные перечисления, создавая иллюзию самостоятельности.

Подобные противоречия встречаются довольно часто и являются результатом несогласованности интересов различных уровней власти и экономических субъектов. В связи с этим возникает проблема разграничения полномочий, которая до настоящего времени полностью не решена. Вследствие сложившейся ситуации образуется несоответствие между доходами и расходами субнациональных бюджетов. В частности, уровень собственных налоговых доходов территориальных бюджетов по отдельным регионам ЦФО покрывает менее 30% их расходных потребностей.

Таким образом, современная система бюджетно-налоговых отношений не способствует в полной мере реализации основополагающих принципов бюджетного федерализма, поскольку доходные полномочия РФ и ее субъектов не совпадают с их расходной ответственностью.

Приоритетными направлениями модернизации бюджетно-налоговых отношений в Российской Федерации обеспечивается формирование, рациональное распределение и эффективное использование финансовых ресурсов, бюджетно-налоговая безопасность, минимизация бюджетных

рисков путем использования финансовых инструментов, увеличение бюджетного потенциала регионов на основе гармонизации интересов экономических субъектов.

Актуальность сформулированной проблемы гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне определяется необходимостью и потребностью комплексного исследования бюджетно-налоговых отношений для достижения их гармонизации на основе баланса интересов всех уровней органов власти.

**Степень научной разработанности проблемы.** Формирование бюджетно-налоговых отношений, специфика бюджетно-налогового регулирования, возможности увеличения бюджетного потенциала изучались с момента становления теорий финансов, налогообложения и бюджетной системы, остаются актуальными и в настоящее время в связи с трансформацией бюджетно-налоговых отношений, необходимостью их переосмысления и проведения бюджетно-налоговой политики, учитывающей региональную специфику.

Базовые исследования сущности, значения и роли налоговых платежей в реализации государственных функций, достижения сбалансированности бюджета, оптимальных налоговых изъятий и положений бюджетной и налоговой политики представлены в работах таких выдающихся зарубежных и отечественных ученых, как: А.В. Аникин, А.В. Аронов, А. Буковецкий, А. Вагнер, А.А. Исаев, В.А. Кашин, Дж. Кейнс, А. Лаффер, И.А. Майрубов, К. Маркс, А. Маршалл, И. Озеров, Л.Н. Павлова, У. Петти, В.М. Пушкарева, Д. Рикардо, Ж. Руссо, В.Г. Садков, Ж. Симонд де Сисмонди, Э. Селигман, А. Смит, А.А. Соколов, Н. Тургенев, А. Тюрго, М. Фридман, У. Шульц, Т.Ф. Юткина, И. Янжул и другие.

Генезис развития бюджетной системы и бюджетно-налоговой политики разных уровней представлен в работах И.М. Александрова, М.П. Афанасьева, В.А. Арсеньевой, А.М. Бабича, С.В. Барулина, М.А. Богатырева, П.И. Вахрина, О.В. Врублевской, В.В. Горегляд, А.Г. Гранберга, А.Г. Грязновой, Л.В. Давыдовой, А.М. Ковалевой, И.А. Коростелкиной, Е.В. Маркиной, Г.Б. Поляка, Л.В. Поповой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти и других.

Существенный вклад в разработку системы управления бюджетно-налоговыми отношениями внесли зарубежные экономисты М. Бернс, Ж. Боден, Т. Гоббс, П. Годме, Дж. Милль, Г. Стайн, Ж. Сэй и другие. В современной экономике вопросам бюджетного федерализма и его влиянию на региональные финансы, которым посвящены работы О.Г. Бежаева, Л.И. Гончаренко, И.А. Масловой, Л.А. Ерошкиной, В.В. Левиной, Н.П. Молчановой, А.А. Полиди, Л.В. Поповой, Р.Ю. Рыбаковой, А.Г. Силуанова, В.А. Слепова, В.Б. Христенко, Л.И. Якобсона, В.Б. Шуба и других.

Исследованию теоретико-методологических вопросов рискологии и бюджетного риска посвящены работы Н.В. Бакша, В.В. Гамукина, М.В. Грачевой, И.А. Гришуниной, М.А. Каючкиной, Т.М. Ковалевой, А.А. Улюкаева, О.И. Тишутинной, И. Томберга, Н.И. Яшиной и других.

Вопросы разработки бюджетной политики, формирования бюджетной системы, а также исследование роли и значения доходных источников в развитии территориальных финансов представлены в работах зарубежных (Р. Берд, Р. Боудвей, С. Брю, Б. Зайдель, Д. Кинг, Дж. Литвак, А. Лухтам, К. Макконелл, И. Тибу и др.) и отечественных ученых: Б.Х. Алиева, А.Б. Брызгалина, А.М. Година, И.В. Горского, В.Г. Князева, Н.С. Максимовой, И.А. Майбурова, В.Г. Панскова, А.Б. Паскачева, И.В. Подпориной, Т.Ф. Юткиной, Д.Г. Черника и других.

Теоретико-методологические основы анализа и планирования налоговых и других доходов в бюджетной системе, развития макроэкономической теории бюджетно-налогового прогнозирования получили развитие в трудах Ананьевой Г.И., Бабанина В.А., Бабленковой И.И., Буряк А.С., Васильевой М.В., Галимзянова Р.Ф., Горбунова А.Н., Истоминой Н.А., Зиганшиной Л.А., Карповой Г.Н., Кириной Л.С., Климанова В.В., Кожина В.Я., Козенковой Т.А., Немкиной О.И., Рогозина Б.А., Родионова В.М., Тихонова Д.Н. и других.

Несмотря на безусловную значительную роль отечественных и зарубежных ученых в развитии финансовой науки, качественный анализ существующих фундаментальных и прикладных работ позволяет сделать вывод о том, что при существующем многообразии исследований

государственных финансов в настоящее время отсутствуют концептуальные, комплексные работы по вопросам трансформации бюджетно-налоговой политики, гармонизации бюджетно-налоговых отношений, охватывающие теоретико-методологический и практический аспект их реализации. Вопросы разработки концепции бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, обоснования методологических положений и научно-методических рекомендаций по ее функционированию в современных экономических условиях требуют конструктивных ответов и комплексного решения, что и определило выбор темы исследования, цель и задачи.

**Целью диссертационного исследования** является разработка комплекса теоретико-методологических и организационно-методических положений обеспечения согласования интересов всех экономических субъектов для гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, направленных на создание его финансовой базы и решения социально-экономических проблем.

Для достижения указанной цели в диссертационном исследовании представлены и решены следующие задачи:

- исследовать теоретические аспекты выявленных тенденций, особенности и закономерности развития бюджетно-налоговых отношений;
- разработать системную концепцию бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне;
- научно обосновать трансформацию форм бюджетного регулирования для реализации сбалансированности бюджетно-налоговых отношений;
- выработать методологию формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территорий;
- предложить модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне;
- дать научное обоснование обеспечению бюджетно-налоговой безопасности региона на основе гармонизации бюджетно-налоговых отношений;
- предложить методический инструментарий оценки эффективности налогового регулирования в системе бюджетно-налоговых отношений;

- определить основные направления реализации принципа сбалансированности с учетом бюджетного потенциала региона;
- научно обосновать направления бюджетной стратегии региона;
- определить возможности увеличения бюджетного потенциала региона путем гармонизации интересов экономических субъектов.

**Область исследования** соответствует пп. 2.4. «Бюджетное и налоговое прогнозирование и планирование в рыночной экономике», 2.6. «Теория построения бюджетной и налоговой системы», 2.7. «Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования», 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов», 2.9. «Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной российской налоговой системы», 2.15. «Концептуальные подходы к формированию межбюджетных отношений», 2.17. «Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике» паспорта специальности ВАК РФ 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

**Объектом исследования** являются бюджетная и налоговая системы Российской Федерации, функционирующие во взаимосвязи и взаимозависимости их структурных элементов.

**Предметом исследования** являются совокупность многоуровневых бюджетно-налоговых отношений, основанных на балансе интересов всех экономических субъектов для достижения их гармонизации.

**Теоретическую и методологическую базу исследования** составляют концепции, теории, положения и гипотезы бюджетной и налоговой систем, раскрытые в классических, неоклассических и современных работах зарубежных и отечественных ученых и экономистов-практиков; законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации, указания и инструкции, справочные материалы, доклады семинаров, научных и научно-практических конференций, круглых столов по вопросам обоснования концептуальных элементов формирования бюджетно-налоговой политики и гармонизации бюджетно-налоговых отношений.



В ходе выполнения диссертационного исследования для научного обоснования теоретико-методологических положений и разработке научно-методических рекомендаций использовался системный подход, предполагающий рассмотрение объекта как целостного комплекса взаимосвязанных элементов, и базирующийся на ряде принципов, представленных в исследованиях по макроэкономике, финансам, бюджетной политике, межбюджетным отношениям, налогообложению, налоговому планированию и прогнозированию, бюджетному анализу и контролю, гармонизации бюджетно-налоговых отношений.

**Методологическую основу диссертационного** исследования составили общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция, абстрагирование, конкретизация, обобщение, формализация, идеализация, аналогия, моделирование) и частные (категориальный, институциональный, структурный, монографический анализ, сравнительные сопоставления, статистические группировки, экспертные оценки) методы. В диссертации в целях обобщения теоретического и практического опыта и обеспечения аргументированности разработанных положений применялись диалектический, историко-генетический, системно-функциональный методы.

**Информационной базой** диссертационного исследования послужили Бюджетные послания Президента Российской Федерации, нормативные и инструктивные материалы органов исполнительной власти по различным вопросам функционирования бюджетной системы, в частности, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Правительства Российской Федерации; статистические материалы и аналитические отчеты федеральных (Службы государственной статистики, Федерального казначейства РФ, ФНС России) и региональных (Управления Федеральной налоговой службы по Курской области, Комитета финансов Курской области, территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Курской области) органов исполнительной власти.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в теоретическом обосновании и разработке методологических и научно-

методических положений концепции достижения гармонизации бюджетно-налоговых отношений на основе баланса интересов всех экономических субъектов на региональном уровне, что позволяет, в отличие от существующих положений, достичь согласования их интересов и эффективного разграничения полномочий для финансового обеспечения их реализации с учетом резервов роста бюджетного потенциала, устойчивости и способов минимизации бюджетных рисков.

**Наиболее существенные результаты, содержащие научную новизну диссертационного исследования и положения, выносимые на защиту:**

- выделены и теоретически обоснованы особенности и закономерности развития бюджетно-налоговых отношений, которые возникают результате формирования и реализации бюджетно-налоговых полномочий в процессе взаимодействия уровней бюджетной системы и экономических субъектов, основанные на законодательной базе, но отражающие противоречивые интересы, что требует их согласованности и сбалансированности в условиях модернизации российской экономики (08.00.10, п. 2.6);

- с позиции системного подхода разработана концепция гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, построенная с учетом сбалансированности интересов субъектов бюджетно-налоговых отношений, целью которой является организационно-экономическое обеспечение разрешения и согласования противоречивых разногласий с помощью правовых и финансовых инструментов, что стимулирует регионы к саморазвитию (08.00.10, п. 2.15);

- выработана методология формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений, основными положениями которой являются: формирование единого контура и взаимосвязи интересов всех уровней органов власти; определение механизма обеспечения устойчивости бюджетно-налоговых отношений и расширения собственной доходной базы региона; минимизация бюджетных рисков; разработка бюджетной стратегии, позволяющая обоснованно осуществить разграничение бюджетных полномочий для обеспечения саморазвития территории (08.00.10, п. 2.8);

- сформирована модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений

на региональном уровне, раскрывающая возможности и способы достижения согласования интересов органов власти различных уровней на основе их сбалансированности в сфере разграничения расходных и доходных полномочий, эффективности использования бюджетных ресурсов и обеспечения бюджетно-налоговой безопасности региона (08.00.10, п. 2.7);

- обоснован и реализован программно-целевой подход к бюджетному планированию на региональном уровне с учетом формирования программных расходов, обеспечивающий эффективную деятельность и реализацию функций органов власти для достижения стратегических целей социально-экономического развития субъектов РФ (08.00.10, п. 2.8);

- предложена методика количественной оценки сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе, с помощью которой путем расчета относительных показателей, определяются абсолютная налоговая самостоятельность, индекс налогового потенциала и система показателей, отражающих оценку устойчивости и сбалансированности бюджетно-налоговых отношений в регионе (08.00.10, п. 2.7);

- разработана и обоснована система обеспечения бюджетно-налоговой безопасности региона, заключающаяся в определении идентификации предупреждения институциональных угроз, основанная на управлении бюджетными рисками и способствующая созданию благоприятных условий для гармонизации бюджетно-налоговых отношений региона (08.00.10, п. 2.17);

- разработано методическое обеспечение налогового регулирования в системе бюджетно-налоговых отношений, отличающиеся от известных в современной экономике комплексностью подхода к анализу и оценке экономической эффективности налогового льготирования, влияющих на сбалансированность интересов экономических субъектов региона (08.00.10, п. 2.9);

- обоснованы приоритетные направления бюджетной стратегии региона на основе сценарного подхода к оценке параметров бюджета субъекта Российской Федерации с учетом оценки эффективности

социальных расходов в целях обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений (08.00.10, п. 2.4);

- определены возможности увеличения бюджетного потенциала региона, учитывающие взаимодействие органов власти различного уровня, особенности государственно-частного партнерства, развитие административных центров регионов с помощью методики оценки влияния видов экономической деятельности на бюджетный потенциал и развитие территории (08.00.10, п.2.17).

**Достоверность полученных результатов** определяется корректной постановкой цели и задач диссертационного исследования, обоснованным их решением, точностью исходных материалов исследования (фундаментальных и прикладных работ в области разработки бюджетной политики и элементов бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, законодательных и нормативных актов Российской Федерации), а также логической непротиворечивостью процесса обработки исходной информации и согласуется с существующей системой научных взглядов по данной проблематике.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования заключается в разработке концепции достижения гармонизации бюджетно-налоговых отношений на основе согласования интересов экономических субъектов в развитие теории и методологии бюджетно-налоговой политики, которая предусматривает необходимость реализации предложенных научных разработок в методико-инструментальной области. Результаты диссертационного исследования в перспективе целесообразно использовать в научных исследованиях по направлениям предложенного методического обеспечения анализа и оценки бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, а также в практике государственных налоговых и финансовых органов.

Разработанные автором концептуальные и научно-методические положения значительно расширяют существующие подходы и методы обоснования гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне на основе баланса интересов экономических субъектов.

## **Практическая значимость диссертационного исследования**

заключается в том, что полученные выводы, предложения и рекомендации находят массовое применение в прогнозной, планово-аналитической и контрольной деятельности налоговых и финансовых органов в целях совершенствования бюджетного и налогового законодательства, оценке бюджетного потенциала региона, бюджетных рисков на региональном уровне.

Представленные в диссертационной работе модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, методика комплексного бюджетного анализа, а также научно-методические рекомендации по формированию стратегических направлений бюджетно-налоговых отношений могут использоваться органами власти субъектов Российской Федерации в целях результативного определения направлений увеличения бюджетного потенциала, а также выявления эффективности регионального налогового льготирования.

Отдельные положения диссертационной работы используются в учебном процессе при преподавании дисциплин «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», «Прогнозирование и планирование в налогообложении», «Налоги и налогообложение», «Налоговый потенциал организации», «Налоговое администрирование» по программам подготовки специалистов, бакалавров и магистров в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Юго-Западный государственный университет».

**Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования.** Разработанные теоретико-методологические положения, выводы, научно-методические и практические рекомендации представлены в авторских монографиях, докладывались и опубликованы в материалах международных, зарубежных и всероссийских научных и научно-практических конференций и семинаров (г. Курск, 2006-2013 гг.), (г. Санкт-Петербург, 2008 г.), (г. Москва, 2009 г.), (г. Омск, 2010 г.), (г. Орел, 2010 г.), (г. Пенза, 2010 гг.), (г. Волгоград, 2010-2013 гг.), (г. Чита, 2011 г.), (г. Новосибирск, 2012-2013 гг.), (г. Тула, 2012 г.).

Результаты многолетних авторских исследований нашли практическое применение и внедрены в деятельность территориальных налоговых и финансовых органов, о чем имеются справки о внедрении.

**Публикации.** Результаты диссертационного исследования автором представлены в 90 работах, общим объемом 120,0 п.л., в том числе опубликованы 2 учебных пособия, 7 монографий, 21 статья в научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ. Авторский объем публикаций составляет 83,7 п.л.

**Структура и объем диссертации.** Работа состоит из введения, пяти глав, включающих 43 рисунка, 69 таблиц, заключения, списка использованных источников, состоящего из 242 наименования, и 6 приложений. Общий объем работы - 317 страниц.

**Во введении** доказана актуальность темы исследования, определена степень ее научной разработанности, выделены цель и задачи, представлена теоретико-методологическая и информационная база, раскрыта научная новизна и положения, представляющие собой основные результаты исследования и выносимые на защиту, представлена теоретическая и практическая значимость, а также апробация положений диссертации и внедрение ее результатов в практическую деятельность налоговых и финансовых органов и в учебный процесс.

**В первой главе** «Концептуальные основы формирования бюджетно-налоговых отношений в условиях модернизации экономики» проведен теоретический анализ, определена методология бюджетно-налоговых отношений, выявлены закономерности развития бюджетно-налоговых отношений в российской экономике, представлена концепция бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, теоретически обоснована трансформация форм бюджетного регулирования для реализации сбалансированности бюджетно-налоговых отношений.

**Во второй главе** «Теория и методология исследования развития бюджетно-налоговых отношений на основе баланса интересов экономических субъектов» разработана методология формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития

территорий, разработана модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, представлены методологические основы обоснования программного бюджета региона.

**В третьей главе** «Системный анализ сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе» дана комплексная оценка сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе, обеспеченности бюджетными ресурсами в регионе, исследована специфика бюджетных рисков в системе формирования бюджетно-налоговых отношений.

**В четвертой главе** «Научно-методические основы гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне» обоснованы современные тенденции обеспечения бюджетно-налоговой безопасности региона на основе гармонизации бюджетно-налоговых отношений, разработан методический инструментарий оценки эффективности налогового регулирования в системе бюджетно-налоговых отношений, исследованы направления реализации принципа сбалансированности с учетом бюджетного потенциала региона.

**В пятой главе** «Формирование бюджетной стратегии региона и ее эффективная реализация» обоснованы направления разработки бюджетной стратегии региона, рекомендации по увеличению бюджетного потенциала субъекта РФ путем гармонизации интересов экономических субъектов, представлены предложения по оценке результативности бюджетных расходов социальной направленности.

# 1 КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

## 1.1 Тенденции, особенности и закономерности развития бюджетно-налоговых отношений

В современном обществе бюджетно-налоговые отношения развиваются под воздействием целого комплекса законов. Это законы экономико-логические и правовые. Под воздействием экономико-логических законов формируются внутренние закономерности развития бюджетной и налоговой систем государства, которые в комплексе с правовыми законами определяют стратегию их развития. Для обеспечения социально-экономической стабильности субъектов РФ, снижения бюджетных рисков, создания условий для развития предпринимательской деятельности и экономического роста и сочетания интересов государства, регионов, муниципалитетов, субъектов хозяйствования и всех членов общества необходимо формировать сбалансированную систему бюджетно-налоговых отношений.

В этой связи важное значение имеет исследование закономерностей развития бюджетно-налоговых отношений, что позволит выявить новые критерии оценки бюджетно-налоговых отношений.

Основоположником и идеологом регулирования экономики с помощью государственных финансов, как в теории, так и на практике, безусловно, является Дж. М. Кейнс. Также немаловажным является вклад П. Самуэльсона, создателя «чистой теории государственных расходов», являющейся продолжением концепции «государственных услуг». Исследованиями бюджетно-налоговых отношений занимались еще меркантилисты. На прочную научно-практическую основу исследование внутренних и внешних взаимосвязей бюджетно-налоговых проблем было поставлено Ф. Кенэ, разработавшим в XVII в. знаменитую экономическую таблицу, которая позволяла с системных позиций подойти к фазам воспроизводства. В своих работах Ф. Кенэ четко сформулировал зависимости между производством и обложением. Позже зависимости между



обложением, но только с доходами государства математически установил А. Лаффер.

Р. Масгрейв был основоположником теории добровольного обмена, посредством которой раскрывается сущность экономики общественного сектора и обосновывается взаимосвязь государственных расходов с налоговым механизмом [148].

Т.Ф. Юткина считает, что «без доходных источников нет и бюджета, тогда как потребности в самих этих источниках всегда существуют. Эти потребности удовлетворяются через налоги, а при их недостаточности – через займы» [223, с.52]. Также Т.Ф. Юткина полагает, что «все экономические проблемы в бюджете предопределены проблемами доходных источников, то есть состоянием налоговых и кредитных отношений. Последние зависят от производства и обмена, что свидетельствует об их объективной экономической природе. Счетная категория «бюджет» - это чисто надстроечная категория, сама по себе она субъективна. Приведенные положения крайне важны по двум причинам. Во-первых, кризис бюджета следует связывать с кризисом производства и обращения. Преодоление этого кризиса требует глубокого анализа зависимостей между воспроизводством, действующей системой налогообложения и условиями размещения займов. Применение чисто монетарных способов снижения бюджетного дефицита, тем более административных мер, не в состоянии решить эту проблему. Во-вторых, важный вопрос заключается в правовом оформлении бюджетно-налоговых отношений как единого системного комплекса. Логика сосуществования должна иметь место не только между отдельными налогами, но и между всеми налоговыми, неналоговыми доходами, с одной стороны, и расходами государства – с другой» [223, с.52].

При определении налоговых отношений многие налоговеды совершенно справедливо выводят зависимость данной категории от категории финансы [114, 117, 153]. Понятно, что объективные процессы распределения и перераспределения стоимости, обусловленные воспроизводственными потребностями и экономико-финансовыми интересами, лежат в области экономических отношений. «Финансы, как

объективная экономическая категория воспроизводства представляют собой совокупность денежных отношений, predeterminedных разнородными социально-экономическими интересами и выражающих меру и способ их удовлетворения через распределения стоимости...» [217, с.52].

Согласно законодательству Российской Федерации под бюджетом понимается форма создания и аккумуляции денежных средств, которые предназначены для финансового обеспечения задач и функций государства и органов местного самоуправления [2]. Также правомерным считается определение бюджета как экономической категории, выражающей установленные экономические отношения. Однако бюджетным отношениям присущи особенности, которые связаны с формой распределительных отношений вторичного порядка, спецификой создания и применения бюджетных фондов, а также с непосредственным участием государства.

Многие экономисты определяют бюджетные отношения как отношения, направленные на формирование и потребление централизованного фонда денежных средств [48, 67, 140].

В противовес данной точки зрения, другие исследователи считают, что бюджетные отношения – это совокупность денежных отношений, которые складываются, с одной стороны, между органами государственной власти и местного самоуправления, а с другой - юридическими и физическими лицами, с целью перераспределения валового внутреннего продукта, части национального богатства, доходов от внешнеэкономической деятельности с целью создания фондов денежных средств, накопленных органами государственной власти и местного самоуправления и применяемых ими на удовлетворение общественных потребностей, возложенных на эти органы функций и задач [160].

На наш взгляд, формулировка бюджетных отношений в качестве совокупности денежных отношений, связанных с перераспределением валового внутреннего продукта, части национального богатства и доходов от внешнеэкономической деятельности выражает их экономическую сущность и значение в современной России. Обострение в переходный период проблем

регионального развития стимулировало интерес ученых к теоретическим и практическим вопросам развития бюджетно-налоговых отношений.

Следует отметить, что само понятие «бюджетно-налоговые отношения», не имеет сегодня широкого распространения в современной науке и практике. В статье 1 Бюджетного кодекса РФ используется понятие «бюджетные правоотношения», под которыми следует понимать:

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе создания доходов и исполнения расходов бюджетов бюджетной системы РФ, реализации заемных отношений (государственных и муниципальных займов), контролирования долговых отношений (государственного и муниципального долга);

- отношения, строящиеся между субъектами бюджетных правоотношений в период создания и оценки проектов бюджетов бюджетной системы РФ, согласования и выполнения бюджетов бюджетной системы РФ, регулирования их исполнением, реализации бюджетного учета, составления, обсуждения и утверждения бюджетной отчетности [2].

Данное определение представляется содержательным по следующим причинам:

- бюджетные отношения трактуются через деятельность субъектов бюджетных правоотношений;

- бюджетные отношения органически взаимодействуют и направлены на совершенствование бюджетного процесса.

Бюджетные отношения в рамках экономической категории представляют собой составную часть финансовых отношений, таким образом, им характерен как денежный, так и распределительный характер. Мы считаем, что данные аспекты, целесообразно научно уточнить и в понятии «бюджетно-налоговые отношения».

По нашему мнению, также как и категория «финансы» сопряжена с понятием финансовые отношения, категории «бюджет» и «налоги» должны быть сопряжены с понятием «бюджетно-налоговые отношения». Это обусловлено самой системой государственного регулирования экономики и его методами, среди которых бюджетное и налоговое регулирование

занимает ведущее место и значимость для обеспечения бюджетной политики государства. Кроме того, в современном мире и в том числе в России, сложились институты участвующие и воздействующие на обеспечение и развитие бюджетно-налоговых отношений.

В связи с вышесказанным нам представляется необходимым отметить, что бюджетно-налоговые отношения, является более широким и системно более взаимосвязующим научным понятием, чем бюджетные или налоговые отношения, что объясняется следующими причинами:

1. бюджетно-налоговые отношения отражают взаимодействие категории налогов и категории бюджета;
2. указанное понятие расширяет сферу бюджетных и налоговых правоотношений на все уровни бюджетной системы;
3. бюджетно-налоговые отношения расширяют и конкретизируют целевую функцию, так как выражают не только задачу результативного функционирования федеральной власти, региональных и местных структур управления, но и эффективное функционирование механизма бюджетного потенциала на федеральном и региональном уровнях.

С точки зрения автора, бюджетно-налоговые отношениям – это часть экономических отношений, возникающие в результате формирования и реализации бюджетно-налоговых полномочий в процессе взаимодействия уровней бюджетной системы и экономических субъектов, основанные на законодательной базе, но отражающие противоречивые интересы, что требует их согласования и сбалансированности.

Субъектами бюджетно-налоговых отношений выступают федеральные, региональные и местные структуры законодательной власти и управления, а также экономические субъекты. Объектом бюджетно-налоговых отношений является процесс реализации доходных и расходных полномочий публично-правовых образований, установленных в законодательном порядке, необходимых для исполнения ими своих функций и удовлетворения общественных потребностей.

Тем не менее, стоит отметить, что интерес, реализуемый в бюджетно-налоговых отношениях, носит общественный (публичный) характер, что

является выражением потребностей общества в целом в благах и услугах, предоставляемых государством. Кроме того, в бюджетно-налоговых отношениях выражается взаимосвязь интересов:

- экономических субъектов и государства в процессе налогообложения;
- потребителей бюджетных услуг и органов государственной власти различных уровней в процессе удовлетворения спроса на бюджетные услуги;
- органов государственной власти всех уровней в процессе образования, распределения и перераспределения бюджетно-налоговых ресурсов.

Необходимость согласования интересов субъектов бюджетно-налоговых отношений обусловлена диалектическим характером их взаимодействия, в связи с чем рассмотрим и систематизируем основные интересы и противоречия интересов субъектов бюджетно-налоговых отношений (Рисунок 1.1).

В бюджетно-налоговой сфере федеральный центр, регионы и муниципальные органы власти существуют в рамках народнохозяйственной целостности, а потому обособление интересов субъектов бюджетно-налоговых отношений носит относительный характер. С этой точки зрения в их отношениях проявляется общность экономических интересов, которая должна постоянно поддерживаться.

Осознание общности интересов в бюджетно-налоговых отношениях является важной предпосылкой бюджетной политики, основанной на стимулировании субъектов бюджетно-налоговых отношений. Это связано с тем, что общность интересов является их связующим началом, в рамках которого можно определить возможные направления и перспективы согласования и сбалансированности интересов.

В федеративном государстве федеральный уровень власти имеет главенствующее положение по сравнению с региональным. Обладая качественной определенностью, экономические интересы федерального центра тесно связаны с интересами регионов. В современных условиях регионы превратились в реальные субъекты бюджетно-налоговых отношений

в отличие от формального статуса, который был характерен для них в советский период. Субъекты РФ становятся носителями качественно самостоятельных интересов в сфере бюджетно-налоговых отношений.

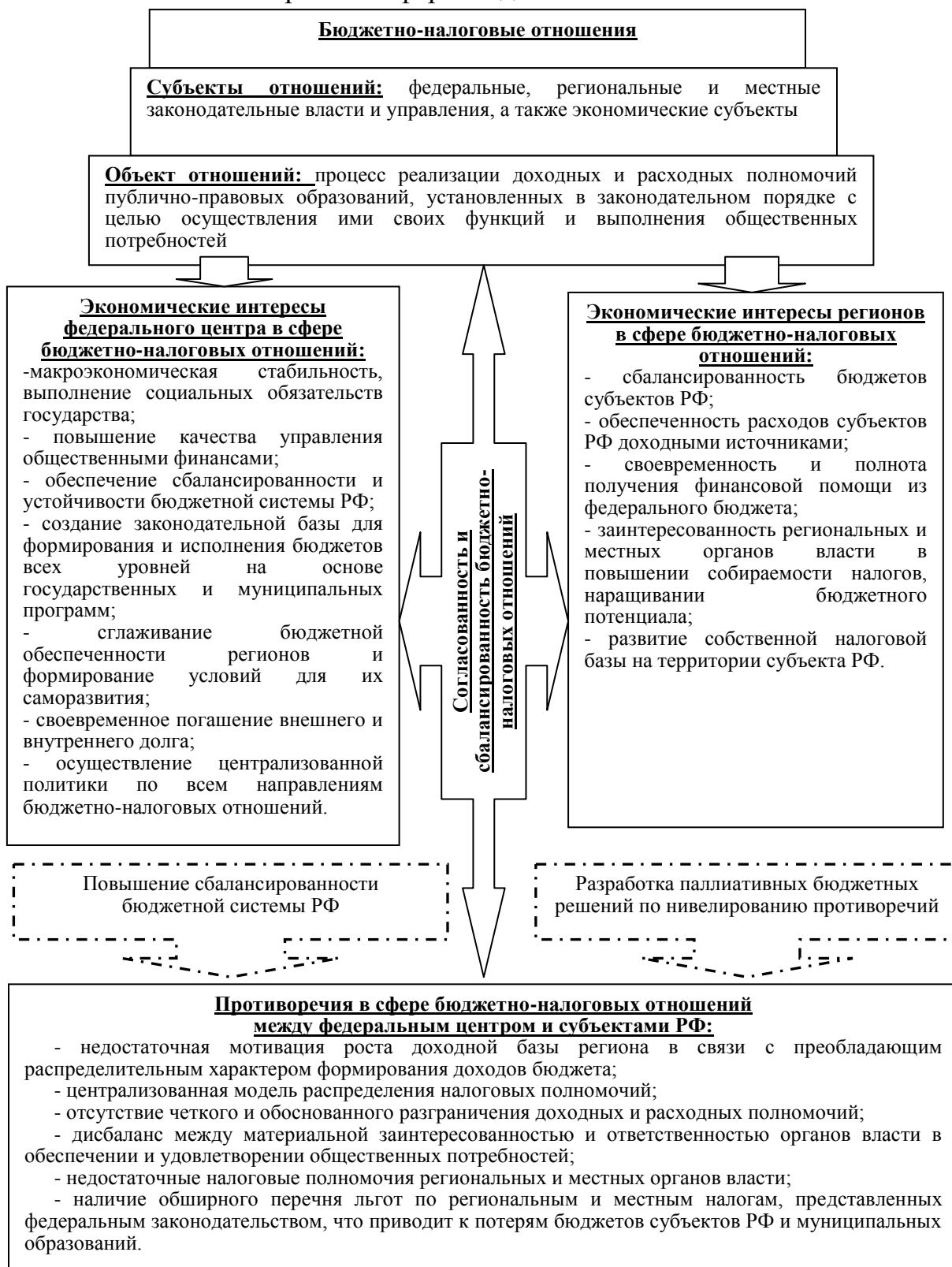


Рисунок 1.1 – Экономические интересы и противоречия в сфере бюджетно-налоговых отношений

Многообразие интересов в сфере бюджетно-налоговых отношений и их разнонаправленность, порождаемая многосубъектностью их носителей, являются причинами их объективной противоречивости, которая является взаимной и внутренней. Первое означает наличие объективных противоречий между различными субъектами интересов, а второе – наличие противоречий в рамках каждого из субъектов бюджетно-налоговых отношений. Среди существующих противоречий в бюджетно-налоговых отношениях выделим две основные группы: противоречия федерального центра и субъектов РФ и противоречия интересов государства и экономических субъектов в процессе налогообложения.

Наиболее значимые противоречия по бюджетно-налоговым вопросам между федеральным центром и субъектами РФ представлены на рисунке 1.1.

Противоречия интересов государства и экономических субъектов появляются в том случае, когда федеральный центр для формирования бюджета:

- устанавливает ставки налогов без достаточного экономического обоснования их воздействия на производство, стимулирование инвестиций, отдельные виды экономической деятельности;
- не вводит налоговые льготы на расширение и развитие производства, инвестиционную и инновационную деятельность;
- не дифференцирует налоговую нагрузку по различным отраслям промышленности;
- не предоставляет поддержки отсталым, но социально значимым видам экономической деятельности;
- усложняет процедуру заполнения бухгалтерской и налоговой отчетности.

Взаимоотношения экономических субъектов и государства в процессе налогообложения являются предметом отдельного исследования и не входят в спектр вопросов для детального рассмотрения в диссертационной работе.

Причины противоречий интересов в сфере бюджетно-налоговых отношениях имеют объективную основу, а их разрешение является предпосылкой реализации интересов.

Вместе с тем, следует отметить, что объективные противоречия могут быть усугублены субъективными причинами, природа которых кроется в просчетах в бюджетно-налоговой политике.

Термин «сбалансированность бюджета» нашел отражение в Бюджетном кодексе РФ как принцип бюджетной системы, который наряду с остальными характеризует сущностные основы функционирования бюджетной системы, ее органические и организационные свойства. Бюджетный кодекс РФ сбалансированность бюджета обозначает как соответствие объема расходов бюджета объему доходов и поступлений источников финансирования его дефицита [2].

В теории государственных финансов существует несколько концепций сбалансированности бюджета.

Представители классической концепции «сбалансированности бюджета» (А. Смит, В. Ойкен, Дж. М. Бьюкенен, М. Фридмен) обосновывали ограничение государственного регулирования и необходимость ежегодного сбалансирования бюджета, его нейтральность к воспроизводственным процессам в государстве.

Вторая концепция «циклически сбалансированного бюджета» (Э. Линдаль, Г. Мюрдаль и Б. Олин) связывает сбалансированность бюджета с фазами экономического цикла и обосновывает необходимость проведения антициклической политики.

В третьей концепции «функциональных финансов» (Дж. М. Кейнс, Р. Масгрейв, П. Самуэльсон) обосновывается приоритетность цели государственных финансов в достижении макроэкономического равновесия, даже если, вмешательство государства посредством активной бюджетной политики приведет к дефициту бюджета.

Сбалансированность бюджетно-налоговых отношений предполагает достижение согласования интересов всех уровней власти с целью финансового обеспечения выполнения функций как государственной власти, так и местного самоуправления.

Бюджетно-налоговые отношения не ограничиваются рамками задач и функциями органов власти, которые выполняют свою деятельность только в



определенной сфере. Итоги бюджетно-налоговых отношений сопоставляются не только с деятельностью органов власти, обладающих ограниченными полномочиями, но и с государством и обществом в целом.

Таким образом, в эпицентре бюджетно-налоговых отношений всегда рассматриваются категории «бюджет» и «налоги». Благодаря функциям, которые присущи бюджету и налогам, происходят изменения в сфере бюджетно-налоговых отношений.

Обострение в переходный период проблем регионального развития стимулировало интерес ученых к теоретическим и практическим вопросам развития бюджетно-налоговых отношений. В этом направлении работают Б.Х. Алиев, М.В. Васильева, С.В. Галицкая, О.А. Гришанова, Л.В. Давыдова, Л.А. Ерошкина, Д.Ю. Завьялов, И.А. Коростелкина, Ю.И. Любимцев, И.А. Маслова, Л.В. Попова, А.Г. Силуанов, В.А. Слепов, А.В. Улюкаев, В.Б. Христенко и др.

В формировании и развитии бюджетно-налоговых отношений в условиях модернизации российской экономики представляется целесообразным выделить три крупных этапа:

- этап кризисного развития бюджетно-налоговых отношений (экономический кризис, финансовый кризис, социальный кризис) в 1991-1998 гг.;
- этап стабилизации бюджетно-налоговых отношений (экономическая, финансовая и социальная стабилизация и восстановительный экономический рост) в 1999-2008 гг.;
- системное совершенствование бюджетно-налоговых отношений (переориентация экономики, финансовой сферы на инновационный тип экономического роста и усиление социальной ориентации экономического развития) (2009 г. и стратегические перспективы до 2030 г). Следует отметить, что этот этап находится под влиянием начавшегося во второй половине 2008 г. глобального экономического кризиса, повлекшего в нашей стране увеличение безработицы, сокращение реальных доходов населения, повышение задолженности по заработной плате, образование неплатежей, значительное уменьшение доходов «среднего класса» и рост бедности.

Рассматривая этапы эволюционного развития бюджетно-налоговых отношений, нельзя не отметить их взаимозависимость, переход одного состояния в другое. Результаты предыдущего этапа оказывают значительное влияние на новые процессы, снижают их развитие. Регионы находятся в сильнейшей зависимости от этих нерешенных проблем, поскольку те характеризуют общую экономическую среду, создаваемой бюджетно-налоговой политикой и общими закономерностями эволюционного процесса в стране.

Становление и развитие подлинно федеративного российского государства, формирование рыночной экономики потребовали принципиального изменения содержания бюджетно-налоговых отношений.

В начале 90-х годов XX века бюджетно-налоговые отношения стали рассматриваться, как один из основных приоритетов формирования федеративных отношений, по их состоянию оценивали степень развития федерализма в стране. В Российской Федерации последовательно осуществлялось реформирование бюджетно-налоговых отношений, достигнуты определенные положительные результаты и намечены дальнейшие шаги в указанном направлении. Однако этот процесс еще не завершен.

Период 1991-1993 гг. может быть в целом охарактеризован как период «стихийной» децентрализации бюджетно-налоговых отношений. В эти годы был принят ряд федеральных законов, которые в соответствии с основными принципами бюджетного федерализма «разделили» бюджетную систему на несколько самостоятельных уровней [103, с.10]. При этом продолжала существовать система бюджетно-налоговых отношений, унаследованная от Советского Союза: отчисления от налогов ежегодно распределяемые на долевой основе, и межбюджетные трансферты по-прежнему использовались для балансировки нижестоящих бюджетов, размер которых официально определялся на базе нормативов расходных потребностей, а в конечном счете – в основном на договорной основе.

На этом этапе бюджетно-налоговые отношения в полной мере не соответствовали законодательному регулированию, а реализовывались под

прямым влиянием политической ситуации, возникающих конфликтов и компромиссов между федерацией и регионами.

В 1994-1998 гг. произошел переход к более унифицированным бюджетно-налоговым отношениям. В 1994-1995 гг. в результате проведенной реформы были установлены единые нормы отчислений от главных федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ, образован Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации – регионов, средства которого (трансферты) впервые начали распределяться на основе формализованной методики, были расширены налоговые полномочия региональных и местных органов власти.

Сформированная в рассматриваемый период система бюджетно-налоговых отношений, хотя и частично соответствовала признакам бюджетного устройства федерации, однако не имела достаточно прочной законодательной основы. В то же время реформа еще слабо коснулась субрегиональных бюджетно-налоговых отношений. Субъекты продолжали строить свои отношения с местными бюджетами так, как считали нужным, и в большинстве случаев эти отношения существенно не отличались от бюджетно-налоговых отношений советского периода. Вместе с тем начиная с 1995 года постепенно увеличивалось число регионов, где в составе регионального бюджета создавался и распределялся на формализованной основе Фонд финансовой поддержки муниципальных образований, шел поиск дальнейшего совершенствования применяемых вариантов этого механизма.

На стабилизационном этапе бюджетно-налоговых отношений, который наступил после дефолта августа 1998 г. изменились приоритеты. Произошел переход от кризисных форм к направлениям и конфигурациям модернизации, выражающим аспекты восстановительного роста и процессы стабилизации и получения значительной устойчивости в самой финансовой системе. Наряду с этим стабилизационные процессы в финансовой системе начали сочетаться со стимулированием инновационных процессов. Таким образом, этап стабилизации стал периодом стабилизационно-инновационным, отражающим преобразование бюджетной системы страны.

На стабилизационно-инновационном этапе были приняты Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ; выработана в целом стабильная и работоспособная модель российского бюджетного федерализма; разделены бюджетные и налоговые права и расходные обязательства; реализована многосторонняя реформа местного самоуправления и местных финансов; началось внедрение технологий бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР); определены новые задачи повышения эффективности бюджетно-налоговых отношений и качества руководства государственными и муниципальными финансами.

Значительные изменения в механизм взаимодействия уровней бюджетной системы в процессе распределения налоговой базы и создания трансфертных потоков были внесены Федеральным законом от 20.08.2004 г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральным законом от 22.08.2004 г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений 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». Федеральный закон от 20.08.2004 г. №120-ФЗ сформировал новую модель взаимодействия уровней бюджетной системы в процессе формирования налоговых доходов, как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов РФ, в том числе - местных бюджетов.

Среди основных концептуальных документов Правительства РФ в этой сфере следует отметить Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в

Российской Федерации в 2006-2008 годах и Концепцию межбюджетных отношений и организацию бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года. Основные направления бюджетной и налоговой политик Российской Федерации учитывались при составлении проекта федерального бюджета, так и при подготовке проектов бюджетов субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и двухлетний плановый период.

Следует отметить, что совершенствование бюджетно-налоговых отношений осуществлялось в соответствии с положениями бюджетных посланий Президента Российской Федерации, принимаемых в соответствующих годах.

В результате вышеназванных документов достигнуты следующие результаты:

- активизирована деятельность по финансовому оздоровлению, поддержке преобразования бюджетной сферы и бюджетного процесса и стимулирования экономических реформ в регионах и муниципальных образованиях, чему содействовало предоставление на конкурсной основе субсидий на проведение реформ региональных и муниципальных финансов;

- субъекты РФ и муниципальные образования оказывают методологическую помощь по улучшению управления бюджетным процессом, создаются проекты стандартных нормативных правовых актов и методические рекомендации для субъектов РФ и муниципальных образований;

- на основе единых методик распределяются межбюджетные трансферты из федерального бюджета, опираясь на объективные показатели, точно отражающие факторы, которые определяют необходимость в финансировании, в том числе принят порядок распределения дотаций на сглаживание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов РФ, предоставляющий гарантированный уровень доходов бюджетов субъектов Российской Федерации для финансирования расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований;

- бюджетным законодательством определены различные критерии реализации бюджетного процесса субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в зависимости от части межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и субсидий, предоставляемых субъектам РФ из Инвестиционного фонда РФ) в размере собственных доходов бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований.

Сокращение бюджетных доходов в большей степени затронуло экономические развитые регионы, бюджеты которых сформированы на основе собственных налоговых доходов – имеющие крупные предприятия черной и цветной металлургии, машиностроения и металлообработки и т.п. (Белгородская, Калужская, Владимирская, Липецкая, Вологодская, Самарская, Свердловская, Челябинская области), а также зависящие от поступления налога на добычу полезных ископаемых (Республика Коми, Башкортостан, Татарстан, Удмуртия, Пермский край, Томская, Оренбургская, Тюменская области и др.).

Субъекты Российской Федерации, доходная база которых формируется главным образом за счет финансовой помощи из федерального бюджета, подвержены меньшему влиянию изменений доходных источников [103, с.14].

В 2012-2013 гг. особое внимание уделяется обеспечению долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, в том числе за счет расширения горизонта экономического и бюджетного прогнозирования.

Проект федерального бюджета на 2014–2016 годы впервые формируется с учетом разрабатываемой бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, содержащей прогноз важнейших бюджетных показателей на долгосрочную перспективу (Таблица 1.1).

Перспективные прогнозные данные бюджетной стратегии Российской Федерации, показывают негативную траекторию обстоятельств развития государственных финансов вплоть до 2030 г. в связи с отрицательной динамикой возможности доходов и расходов бюджетной системы страны.

Таблица 1.1 – Прогноз показателей бюджетной системы Российской Федерации\*, в % ВВП

Показатели	2013	2014	2016	2020	2025	2030
Бюджетная система Российской Федерации						
Доходы (без учета межбюджетных трансфертов)	36,9	35,1	34,4	34,6	33,6	32,7
Расходы (без учета межбюджетных трансфертов)	37,6	35,8	34,9	34,7	33,6	33,0
Дефицит (профицит)	-0,7	-0,7	-0,5	0,1	0,0	-0,3
Федеральный бюджет						
Доходы	19,3	18,2	17,4	16,6	15,4	14,2
<i>в том числе</i>						
Нефтегазовые	9,0	8,0	7,2	6,9	5,9	4,7
Ненефтегазовые	10,3	10,2	10,2	9,7	9,5	9,5
Расходы	19,8	18,7	18,0	17,0	15,7	14,5
Дефицит (профицит)	-0,5	-0,5	-0,6	-0,4	-0,3	-0,3
Ненефтегазовый дефицит	-9,6	-8,5	-7,8	-7,8	-7,0	-6,0
Резервный фонд и ФНБ	9,0	8,8	8,4	9,8	10,2	9,9
Государственный долг РФ	11,9	12,8	12,8	13,2	13,9	14,7
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации						
Доходы	12,7	12,6	12,4	12,5	12,6	12,9
Расходы	13,0	12,8	12,5	12,5	12,5	13,0
Дефицит/профицит	-0,3	-0,1	-0,02	0,0	0,1	-0,1

\*По данным Минфина РФ

Примечание: предварительная оценка, подлежащая корректировке после уточнения прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года

В бюджетной стратегии Российской Федерации доходы бюджетной системы постепенно снижаются с 36,9% ВВП в 2013 г. до 32,7% ВВП – в 2030 г., федерального бюджета - с 19,3% ВВП в 2013 г. до 14,2% ВВП в 2030 г. Потенциал доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ достаточно стабилен. Но при этом, на фоне общей тенденции снижения по отношению к ВВП консолидированного бюджета страны (с 36,9% до 32,7%) его внутренняя пропорция (соотношение с консолидированным бюджетом РФ) незначительно повышается. Прогноз Минфина РФ о бюджетной системе до 2030 г. не позволяет сделать вывод, что консолидированные бюджеты субъектов РФ будут иметь в перспективе больше возможности для финансирования инвестиционно-инновационного развития и социальной ориентации экономики, чем это было до финансового кризиса в 2008-2010 гг.

Следует отметить, что механизм региональных финансов потенциально также содержит в себе кризисные причины и факторы, которые локально порождают кризис региональной экономики и региональных финансов субъектов РФ. Однако комплексно кризис региональных финансов

образуется по принципу «сверху-вниз» от финансовой системы страны. Именно поэтому преодоление кризиса региональных финансов невозможно без форсирования кризисных ситуаций во всей национальной экономике.

На региональном уровне особое значение имеют антикризисные меры, которым необходимо соответствовать и взаимодействовать с общенациональными антикризисными мерами. При этом институционально мероприятия федерального значения отличаются от мероприятий региональной экономики и региональных финансов по своему потенциалу, функциям и возможностям [112, с. 19]. Кроме того, на региональном уровне должен находиться и развиваться собственный региональный механизм антикризисной политики, управления экономической динамики, цикличности, в который необходимо включить институты федеральных округов, муниципальные образования с соответствующими региональными бюджетно-налоговыми инструментами и ресурсами.

Формирование длительной стабилизационной волны в российской экономике воздействует на уровень региональной динамики, на экономики и финансы каждого субъекта РФ. В то же время практически каждый регион имеет собственные кризисные факторы (безработица, недостаток внутренних финансовых ресурсов, отсталость производственной, финансовой, социальной инфраструктуры, неэффективность менеджмента в государственном, муниципальном, коммерческом секторах и др.). Кризисная динамика и антикризисные государственные меры в регионах «закольцованы» как снизу, так и «сверху».

Задачи и функции региональных государственных институтов включают:

- во-первых, осуществление общегосударственной бюджетной политики на региональном уровне;
- во-вторых, формирование и исполнение своей бюджетной политики (в том числе комплекса антикризисных мер);
- в-третьих, обеспечение выполнения выработанных ранее программ инновационного и социально-ориентированного преобразования в новых бюджетных условиях;



- в-четвертых, нахождение путей и действий посткризисного развития в регионах, с точки зрения ранее выработанных стратегических задач перехода к новому типу экономического роста и значительного увеличения конкурентоспособности национальной экономики.

Выбранный курс, направленный на инновационную модель экономического роста определяет не только сохранение стабильного соотношения между потенциалом бюджетной системы и ВВП, но и иную траекторию развития – перехода к более высокому уровню формирования бюджетных ориентиров, направленных на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ.

Таким образом, на основе представленных выше положений можно сделать определяющий вывод о том, что бюджетно-налоговые отношения в современных условиях – это часть экономических отношений, возникающих в результате формирования и реализации бюджетно-налоговых полномочий в процессе взаимодействия уровней бюджетной системы и экономических субъектов, основанные на законодательной базе, но отражающие противоречивые интересы, что требует их согласованности и сбалансированности. Обладая общностью, экономические интересы субъектов бюджетно-налоговых отношений являются вместе с тем и взаимно противоречивыми.

Причины противоречий в сфере бюджетно-налоговых отношений имеют объективную основу, а их разрешение является предпосылкой реализации интересов.

Развитие бюджетно-налоговых отношений создает условия для формирования, рационального распределения и эффективного использования государственных финансовых ресурсов, способствует обеспечению бюджетно-налоговой безопасности на федеральном и региональном уровнях, а также увеличению бюджетного потенциала регионов, что в свою очередь актуализирует разработку концепции бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, исследованию которой посвящен следующий раздел диссертационной работы.

## 1.2 Концепция бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне

Бюджетно-налоговые отношения развиваются в процессе формирования и реализации государственных и муниципальных финансов, которые являются активно функционирующей системой национальной экономики. Трансформация и модернизация бюджетно-налоговых отношений осуществляется в общем трансформационном процессе российской экономики.

Проблемы трансформации, реформирования бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне относятся к наиболее актуальным и сложным направлениям региональной экономической политики, осуществляемой как федеральным центром, так и органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Развитие бюджетно-налоговых отношений приобрело актуальность с точки зрения вопросов общего стратегического курса на преобразование всей российской экономики и ее финансовой системы. Модернизация бюджетно-налоговых отношений в целом в стране и в субъектах РФ является определяющим направлением общей стратегии модернизации управления общественными (государственными и муниципальными) финансами.

Модернизация бюджетно-налоговых отношений – это процесс их трансформации в соответствии с условиями и закономерностями рыночного развития, изменения федеративных отношений, взаимодействия экономических субъектов и новаций нормативно-правового регулирования государства.

В методологии государственных и муниципальных финансов и бюджетно-налоговых отношений закономерности трансформационных процессов, характеризующиеся изменением, превращением, преобразованием экономических явлений, проявляются независимо друг от друга. Таким образом, несмотря на то, что категория «движение» является более общей, чем трансформация, в ней излишне много неопределенного и абстрактного. Но вряд ли эти характеристики можно применить к

содержанию модернизации бюджетно-налоговых отношений. Она заключается в переходе от одного качественного состояния к другому – к более высокой форме по определенным параметрам, индикаторам или свойствам. В современном процессе обновления бюджетно-налоговых отношений свойства инновационности и социальной направленности будут преобладающими.

В отношении бюджетно-налоговых отношений общий вопрос о трансформации, таким образом, должен быть перенесен в плоскость определения специфической природы формирования данной системы, центром которого должны выступить модернизация и гармонизация.

При этом первостепенное значение имеют вопросы о сроках, длительности, непрерывности, качественных характеристиках модернизации и гармонизации. Вопрос взаимосвязи трансформации и развития существует, как в теоретическом, так и практических аспектах. В развитии бюджетно-налоговых отношений могут быть и реорганизация, и переход. С одной стороны, будет иметь место улучшение имеющихся финансовых связей и отношений, с другой – организация новых процессов, бюджетных потоков и т.д.

Таким образом, модернизация бюджетно-налоговых отношений не должна противопоставляться, а должна анализироваться в плане взаимодействия в одном многостадийном и структурированном трансформационном процессе.

В целом модернизация бюджетно-налоговых отношений – это трансформационный процесс, направленный на достижение новой системы связей, инструментов и отношений регулирования бюджетно-налоговых потоков на региональном уровне. Модернизация бюджетно-налоговых отношений является позитивной, в том случае если она исполняет направления движения к более высокой результативности и более социально значимым преимуществам в функционировании экономики и региональных финансов.

Понимание определенных длительных закономерностей в развитии бюджетно-налоговых отношений необходимо для проведения рациональной

бюджетной политики в регионах, а также оценки общей бюджетной политики федерального центра.

Общая проблематика трансформационного процесса бюджетно-налоговых отношений в Российской Федерации представлена на рисунке 1.2.

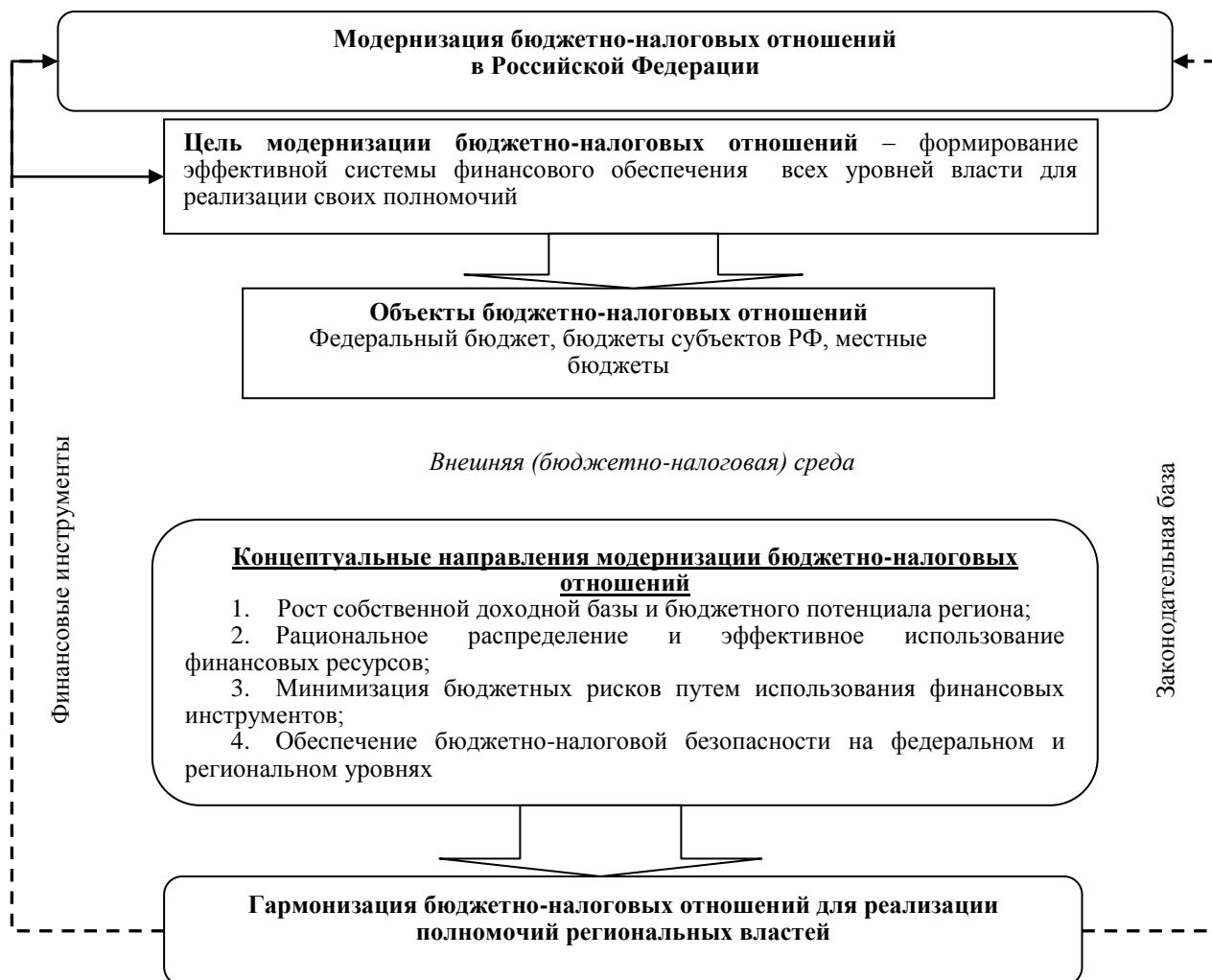


Рисунок 1.2 - Принципиальная схема модернизации процесса бюджетно-налоговых отношений

Модернизационный процесс бюджетно-налоговых отношений объективно происходит не сам по себе, а в системе взаимодействующих процессов деятельности финансовых институтов и под воздействием фактора времени (длительности бюджетного цикла).

Трансформация и гармонизация бюджетно-налоговых отношений напрямую определяется бюджетной и налоговой политиками на федеральном уровне, институтами (Правительство РФ, Минфин РФ, Минэкономразвития

РФ). На развитие бюджетно-налоговых отношений оказывает непосредственное влияние внешняя (бюджетно-налоговая) среда.

Под внешней (бюджетно-налоговой) средой подразумеваем совокупность экономических условий и факторов, которые влияют на формирование и развитие бюджетно-налоговых отношений на федеральном и региональном уровнях. Внешняя (бюджетно-налоговая) среда создает общие условия функционирования бюджетно-налоговых отношений.

Бюджетно-налоговые отношения в Российской Федерации должны реализовываться через принятую концепцию бюджетно-налоговых отношений в условиях модернизации экономики, способствующую гармонизации бюджетно-налоговых отношений на основе баланса интересов экономических субъектов и саморазвитию территорий.

На данный момент принята концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р), в которой установлены перспективные направления функционирования бюджетной и налоговой политики, основные параметры и вопросы государственной политики в сфере науке, технике, структурных изменениях экономики с учетом требований будущего периода.

Последовательное совершенствование бюджетно-налоговых отношений в Российской Федерации происходило поэтапно, начиная с 1999 года, когда была принята Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах (одобрена Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 года №862), Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584), Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. №467-р), а также ежегодные бюджетные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике.

Таким образом, бюджетно-налоговые отношения отражают изменения, происходящие в социально-экономической, бюджетной и налоговой политиках, направленные на достижение как тактических, так и стратегических целей.

Концептуальные основы бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне представлены на рисунке 1.3.

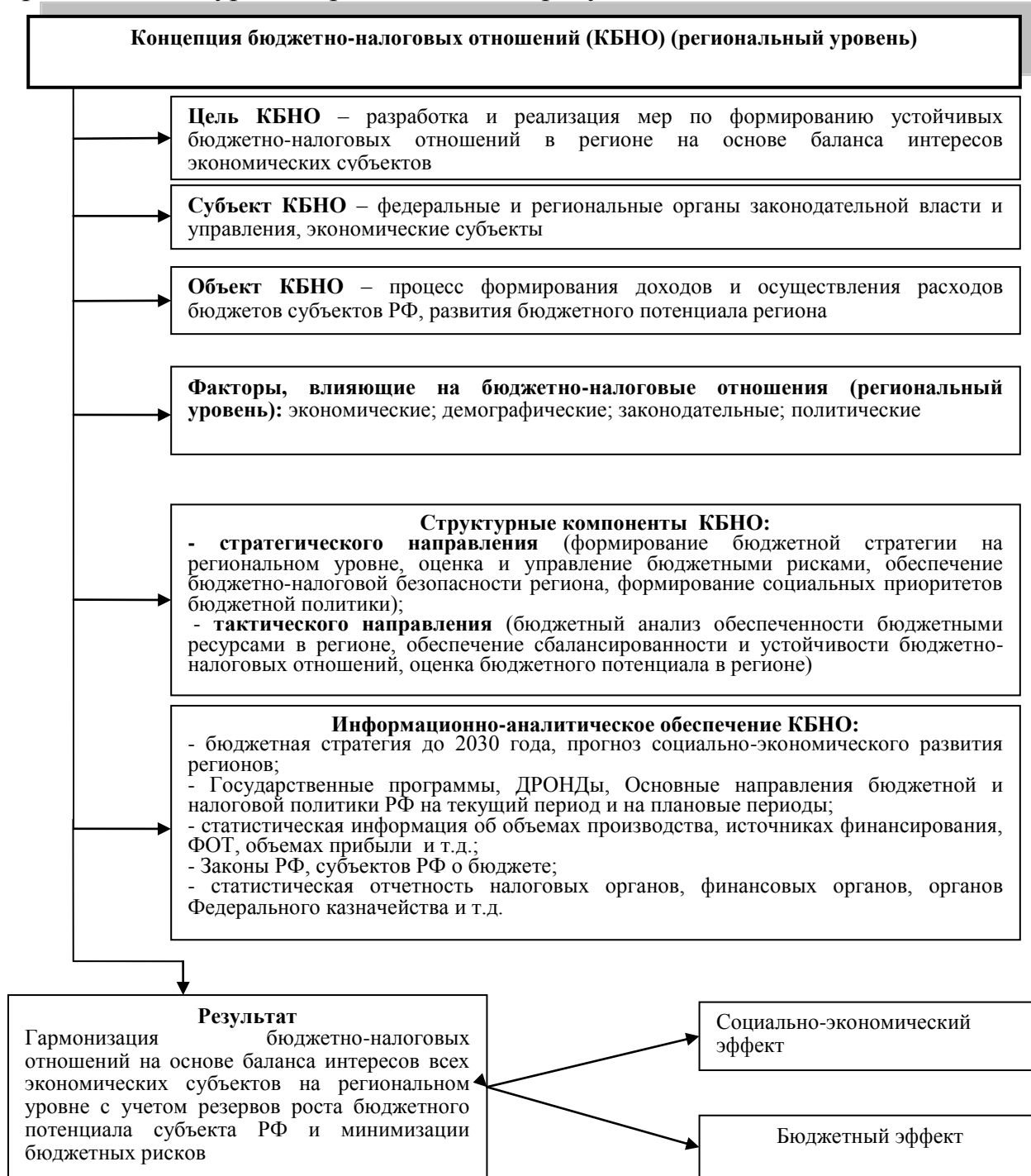


Рисунок 1.3 - Концепция бюджетно-налоговых отношений (региональный уровень)

Анализ экономической литературы и практики бюджетно-налоговых отношений позволяет привести характеристики основных факторов, влияющих на эти отношения на региональном уровне:

1) экономические факторы:

- базовые цены на нефть;
- бюджетные ассигнования на реализацию социально-значимых расходов;
- обслуживание государственного долга и долга субъектов РФ;
- нормативы отчислений от регулирующих налогов;
- объем финансовой помощи регионам и муниципальным образованиям;
- индексация ставок по налогам;
- льготы по налогам, установленные федеральным и региональным законодательством;

2) демографические факторы:

- численность населения в регионе;
- демографическая структура населения в регионе;
- численность занятого населения;

3) законодательные факторы и факторы бюджетной и налоговой политик:

- положения Бюджетного и Налогового кодексов РФ,
- федеральные и региональные законы о бюджетах;
- основные направления бюджетной и налоговой политики РФ;
- региональная бюджетная и налоговая политики;

4) политические факторы:

- текущее положение в политическом цикле;
- стабильность регионального и местного управления.

Данная группировка факторов отражает специфику бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне и позволяет детализировать их влияние на формирование доходов бюджетов субъектов РФ, что дает возможность повысить результативность управленческих решений в области бюджетной политики на региональном уровне (Таблица 1.2).

Таблица 1.2 - Характеристика факторов внешней (бюджетно-налоговой) среды, влияющих на бюджетно-налоговые отношения на региональном уровне

Группа факторов	Факторы внешней (бюджетно-налоговой) среды			
	По оценке управляемости		По источнику доходов	
	Регулируемые	Нерегулируемые	Налоговые	Неналоговые
Экономические	+	-	+	+
Демографические	-	+	-	+
Законодательные	+	-	+	+
Политические	+	-	-	-

Экономические факторы определяют общий уровень экономического развития территории, имеющийся у региона или отдельного муниципального образования в конкретный период времени. В качестве основного экономического фактора целесообразно выделить уровень бюджетного потенциала региона, то есть абсолютную способность субъекта РФ генерировать бюджетные доходы.

На наш взгляд, политические факторы обладают большим субъективизмом, в отличие от экономических, поскольку они обуславливаются внешней средой, то есть государством и региональными органами власти.

Демографические факторы для регионов характеризуются незначительным уровнем их управляемости с позиции региона. Региональные власти не могут существенно влиять на изменение численности населения субъекта РФ и демографической структуры, поэтому данные факторы формируют группу неуправляемых факторов.

В этой связи в целях детализации факторов бюджетно-налоговых отношений предлагается их классифицировать по уровню управляемости. При этом к управляемым будут относиться экономические факторы внешней среды, а к неуправляемым – демографические, которые представляют собой социальные процессы и общественные тенденции, непосредственно влияющие на бюджетно-налоговые отношения. Они имеют существенное значение при анализе бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, так как, в конечном счете, бюджетная политика направлена на качественное улучшение жизни граждан.



Экономические, политические и демографические факторы оказывают значительное воздействие на бюджетно-налоговые отношения, но в связи с тем, что бюджетно-налоговые отношения законодательно регламентированы, при этом любые изменения в бюджетно-налоговом законодательстве оказывают существенное влияние на эти отношения, то целесообразно выделить в классификации законодательных факторов. Следует отметить, что законодательные и экономические факторы находятся в тесной связи между собой, поскольку при анализе мобилизации налоговых доходов экономическим фактором является размер налоговой базы, а законодательным фактором – размер ставки по налогу и нормативы отчисления в бюджеты различных уровней. Несмотря на то, что налоговая база формируется в соответствии с налоговым законодательством, ее размер зависит от результатов экономической деятельности. Налоговая ставка также определяется законом, но ее размер не связан с уровнем экономического развития налогоплательщиков.

Среди факторов бюджетно-налоговых отношений необходимо выделить те, на которые можно влиять, регулировать (то есть управлять ими) с различной степенью эффективности. Например, экономические факторы можно признать регулируемыми, а демографические - нерегулируемыми (неуправляемыми). Регулируемыми факторами бюджетно-налоговых отношений, модификация которых оказывает существенное изменение в финансово-экономическом положении региона, являются:

- объем финансовой помощи регионам и муниципальным образованиям;
- бюджетные ассигнования на реализацию социально-значимых расходов;
- нормативы отчислений от регулирующих налогов;
- льготы по налогам, установленные федеральным и региональным законодательством.

Значительную роль играют нормативы отчислений от регулирующих налогов в региональные и местные бюджеты. Доходная часть бюджета определяется за счет законодательно установленных налоговых и

неналоговых доходных источников. Исходя из этого, факторы бюджетно-налоговых отношений можно классифицировать как налоговые и неналоговые.

Следует отметить, что для муниципалитетов и налоговые ставки, и нормативы отчислений налогов в бюджеты разных уровней являются частными внешними факторами, поскольку измеряются количественно (в отличие от законодательства, признаваемого общим фактором). Налоги, с одной стороны, следует рассматривать как ресурсы обеспечения территориального финансового потенциала, с другой, как фактор неопределенности, риска и зависимости [150, с.62]. Налоговые ресурсы для региона признаются средством самообеспеченности, а также являются причиной обострения рисков (сокращения налогового потенциала или нарастание борьбы за налоговую базу субъектов Российской Федерации и федерального центра). Неналоговые доходы – это факторы, влияющий на формирование доходов бюджета за счет регулирования доходов от использования государственного и муниципального имущества, его продажи, предпринимательской деятельности, административных сборов и платежей, поступлений от штрафов и санкций и т.д.

Данные факторы внешней среды бюджетно-налоговых отношений необходимо рассматривать как потенциальные возможности увеличения и снижения бюджетных доходов. Считаем, что в регионах системный учет данных факторов, определяющих региональные особенности и самообеспеченность субъекта РФ, целесообразен.

По нашему мнению, бюджетно-налоговый механизм представляет собой комплекс видов, конфигураций бюджетного устройства и организации налоговых отношений, особых методов формирования бюджетно-налоговых ресурсов и способов их количественного нахождения. Под формой организации бюджетно-налоговых отношений понимаем внешний порядок их организации, то есть определение механизма аккумуляции, перераспределения и применения бюджетно-налоговых ресурсов и положений его реализации на практике. В ходе организации бюджетных отношений применяются разнообразные формы предоставления бюджетных

средств и привлечения средств в бюджет (ст. 6 БК РФ), а также поступления средств в ходе межбюджетного распределения и перераспределения финансовых ресурсов (гл. 16 БК РФ).

При образовании налоговых доходов бюджета в последовательность их формирования целесообразно включать установленные нормами налогового права источник уплаты налога и налоговая база, система налоговых льгот и штрафных санкций, налоговые ставки, а также порядок уплаты налога.

В соответствии с экономическим содержанием финансов механизм бюджетно-налоговых отношений касается финансового механизма государственных и муниципальных финансов, в то же время охватывая такие функциональные составляющие, как создание фонда денежных средств, их применение и перераспределение. Функциональная структура бюджетно-налогового механизма представлена механизмом планирования бюджетно-налоговых параметров, механизмом регулирования бюджетно-налоговых отношений и механизмом бюджетно-налогового контроля. В функциональную структуру бюджетно-налогового механизма входят функциональная подсистема (бюджетно-налоговые методы и инструменты) и подсистема функционирования бюджетно-налогового механизма (правовое и информационное обеспечение), имеющие свои особенности, определяемые спецификой бюджетно-налоговых отношений.

Методы реализации операций на практике, непосредственно относящиеся к формированию и использованию бюджетных ресурсов, входящих в состав бюджетно-налогового механизма, можно анализировать в разрезе некоторых функциональных элементов руководства финансами (методы бюджетного прогнозирования и планирования, методы оперативного управления бюджетно-налоговыми ресурсами, методы оперативного управления бюджетно-налоговыми ресурсами, методы бюджетно-налогового контроля).

Методы количественного нахождения параметров бюджетно-налогового механизма, которые имеют мерные характеристики (объем бюджетных доходов и бюджетных ассигнований, налоговые ставки и прочие количественные параметры), представляют собой наиболее подвижную долю

бюджетно-налогового механизма. К способам количественного нахождения параметров бюджетно-налогового механизма относятся методы исчисления бюджетных доходов, методы определения размера финансовой помощи бюджетам субъектов РФ и муниципальным образованиям. Такие изменения обусловлены целями и задачами бюджетно-налоговой политикой государства на современном этапе.

Региональные финансы находятся под регулирующим влиянием всей системы национальных финансов. Федеральное законодательство, национальные финансовые институты представляют собой первичные и определяют законодательные права субъектов системы региональных финансов, в том числе в области бюджетно-налоговых отношений.

Целью концепции бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне является разработка и реализация мер по формированию устойчивых бюджетно-налоговых отношений в регионе на основе баланса интересов экономических субъектов для обеспечения устойчивого и безопасного развития регионов.

Баланс интересов в сфере бюджетно-налоговых отношений между федеральным центром и субъектами РФ определяет текущее состояние бюджетной системы государства. Реализация мер по формированию устойчивых бюджетно-налоговых отношений в регионе на основе баланса интересов органов власти предполагает проведение федеральным центром политики сбалансированного регионального развития.

В соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством РФ о разделении расходных полномочий и прав органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления определено решение широкого круга задач в сферах социальной политики, здравоохранения, культуры, образования, физической культуры и спорта, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства и др. Масштаб и важность данных задач в стоимостном выражении определяется тем фактом, что при определившихся пропорциях распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ сконцентрировано более половины их общего объема.

Баланс интересов органов власти способствует формированию устойчивой финансовой основы для осуществления расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований на основе современных принципов результативного управления государственными и муниципальными финансами, что, также обеспечит финансовую устойчивость и безопасное развитие.

Концепция бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне на основе баланса интересов органов власти сосредоточена на решении следующих задач:

- образование стимулов по увеличению доходной части региональных и местных бюджетов;
- улучшение системы разделения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы;
- гарантирование согласованности бюджетов бюджетной системы, в том числе путем предоставления межбюджетных трансфертов.

Баланс интересов федерального центра и регионов достигается при условии обеспечения самостоятельной финансовой базы бюджетов субъектов РФ, при недостаточности которой применяются различные формы межбюджетных отношений, оказывающих непосредственное влияние на финансовую устойчивость развития регионов (Рисунок 1.4).

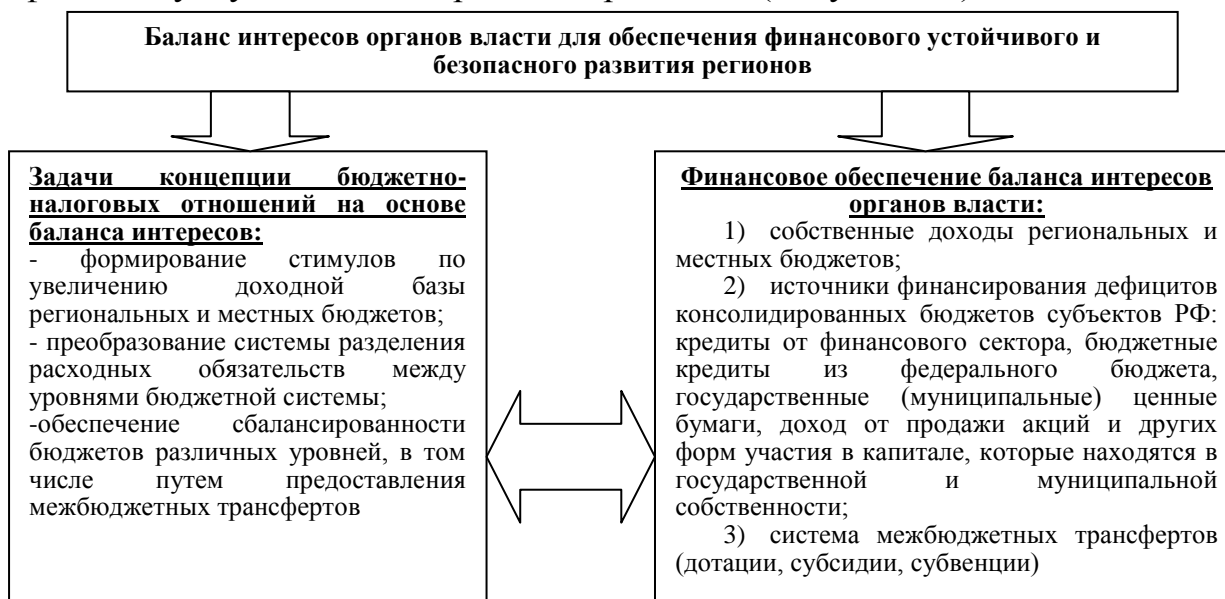


Рисунок 1.4 – Финансовое обеспечение концепции бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне

Финансовая устойчивость региона подразумевает способность территории рассчитываться по своим обязательствам, обеспечения условий для ведения расширенного воспроизводства за счет собственных источников. С другой стороны, финансовая устойчивость региона – составная часть общей устойчивости региона, которую определяет рациональное движение бюджетных потоков, что обеспечивает территориальным органам власти возможность полного, своевременного выполнения своих обязательств, способствует сбалансированному развитию экономики и социальной сферы.

Финансовое устойчивое развитие региона обусловлено органической взаимосвязью и взаимозависимостью процессов устойчивого развития региона и обеспечения его бюджетно-налоговой безопасности. В данной взаимосвязи финансовое устойчивое развитие региона выступает сначала как предпосылка бюджетно-налоговой безопасности региона, а бюджетно-налоговая безопасность выступает в качестве результата. Затем бюджетно-налоговая безопасность предстает уже как предпосылка и системный фактор финансового устойчивого развития региона, а само финансовое устойчивое развитие выступает в такой ситуации как результат процесса обеспечения бюджетно-налоговой безопасности региона. Следует отметить, что деление процесса экономического развития региона на устойчивое и безопасное весьма условно, так как, по сути, это единый процесс.

Основой концепции бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне является создание и увеличение бюджетного потенциала региона, обеспечивающего его конкурентоспособное, устойчивое и безопасное развитие.

Если модернизацию бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне базировать на прежних основаниях взаимодействия федерального центра и субъектов РФ, без их качественного преобразования, то существует реальная опасность усилить негативное влияния существующих проблем (зависимость региональных бюджетов от федерального центра, несбалансированность бюджетов бюджетной системы, существование большого количества регионов-реципиентов и др.).

В соответствии с предлагаемой концепцией бюджетно-налоговых отношений модернизацию бюджетно-налоговых отношений необходимо сочетать с их развитием, которые определяются следующими структурными компонентами:

- стратегического направления (формирование бюджетной стратегии на региональном уровне, оценка и управление бюджетными рисками, обеспечение бюджетно-налоговой безопасности региона, формирование социальных приоритетов бюджетной политики);

- тактического направления (бюджетный анализ обеспеченности бюджетными ресурсами в регионе, обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений, оценка бюджетного потенциала в регионе).

Модернизация бюджетно-налоговых отношений выражается в функционировании органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ по улучшению бюджетно-налогового законодательства, росту эффективности применения бюджетных ресурсов. Она характеризуется безусловным исполнением действующих расходных обязательств, минимизацией бюджетных рисков, повышением сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов, увеличением объема и качества общественных благ и услуг, которые предоставляются населению на бесплатной и льготной основе.

Модернизация бюджетно-налоговых отношений может оцениваться как формальное усовершенствование, если оно ограничивается трансформацией нормативно-законодательной базы. Реальная модернизация бюджетно-налоговых отношений – это процесс изменения условий формирования (посредством федерального законодательства и федеральных финансовых институтов) – это процесс изменений условий формирования и реализации бюджетно-налоговых полномочий в процессе взаимодействия уровней бюджетной системы на основе баланса интересов экономических субъектов. Критерием реальной модернизации является повышение инновационности, эффективности и социальной ответственности региональных бюджетов и в целом – всей бюджетной системы РФ. Инновационность и эффективность

бюджетной системы реально проявляется в росте бюджетного потенциала регионов, способности обеспечить полное саморазвитие регионов и повышение степени такой способности. Это отражается в понижении дотационности бюджетов субъектов РФ.

Модернизация бюджетно-налоговых отношений признается неэффективной, в случае отсутствия оптимизации бюджетных расходов, отсутствия бюджетного профицита при сокращении бюджетной обеспеченности и уменьшения инвестиционных, инновационных и социальных расходов в стране и в некоторых регионах.

Таким образом, на современном этапе модернизация бюджетно-налоговых отношений будет способствовать сбалансированности интересов субъектов бюджетно-налоговых отношений, а также повышению способности регионов к саморазвитию. При любом изменении макроэкономических параметров становится еще более актуальной проблема повышения инициативности, ответственности и эффективности субъектов Российской Федерации, экономических субъектов, институтов бюджетной системы, чтобы модернизация бюджетно-налоговых отношений была не формальной, а реальной и инновационной, имела глубокую социальную направленность.

В условиях модернизации бюджетно-налоговых отношений на основе баланса интересов органов власти, несмотря на стабильное восстановление экономики и увеличение собственной доходной базы субъектов РФ и муниципальных образований, исполнение их расходных обязательств в значительной степени зависит от финансовой помощи из федерального бюджета, что предопределяет развитие форм бюджетного регулирования для реализации сбалансированности бюджетно-налоговых отношений. Рассмотрение форм бюджетного регулирования является предметом исследования следующего параграфа диссертационного исследования.



### 1.3 Трансформация форм бюджетного регулирования для реализации сбалансированности бюджетно-налоговых отношений

Традиционной проблемой для любого государства, в первую очередь федеративного, является справедливое распределение властных полномочий, ответственности и их ресурсного обеспечения внутри страны между уровнями власти. Основные финансовые ресурсы реализации государственных компетенций накапливаются в бюджетной системе. Основным инструментом для достижения равновесия интересов федерации, ее субъектов и местного самоуправления являются бюджетно-налоговые отношения.

В целом межбюджетные отношения являются частью бюджетно-налоговых отношений, которые включают правовые, экономические отношения между Федерацией и ее субъектами, построенные на их противоречивой взаимосвязи.

С одной стороны, бюджетно-налоговые отношения являются той базой, на основе которой строятся межбюджетные отношения, выступающих в качестве связующего звена относительно распределения расходов и доходов по уровням бюджетной системы и финансовой поддержке из вышестоящих нижестоящим бюджетам. С другой стороны, сами бюджетно-налоговые отношения и их основные принципы в большей степени проявляются и осуществляются именно в системе межбюджетных отношений.

Следовательно, бюджетно-налоговые отношения реализуются через результативную систему межбюджетных отношений, в которую входит бюджетное регулирование. Таким образом, межбюджетные отношения выражаются через процесс распределения доходных компетенций и финансовой поддержки между звеньями бюджетной системы и разделения расходных полномочий, прав, ответственности между уровнями власти.

На наш взгляд, межбюджетные отношения можно рассматривать в качестве взаимоотношения органов власти разных уровней по разделению расходных и доходных полномочий, соответствующих расходных обязательств и в наибольшей степени возможному уровню равноценных им

доходных источников, допустимому распределению на временной основе отдельных налогов, и перераспределению доходов из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в различных формах и в целях исполнения полномочий, возложенных на все уровни власти, предоставления равнозначных возможностей на всей территории страны в принятии бюджетных услуг в размере и качестве не ниже минимального установленного уровня.

Главными функциями межбюджетных отношений выступают сглаживание бюджетной обеспеченности тех территорий, в которых она ниже минимально необходимого (гарантирующего соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий на всей территории страны) уровня, и стимулирование увеличения бюджетного потенциала, полного и своевременного сбора платежей в бюджет на подведомственной территории, а также целесообразного и эффективного их применения. Данные функции осуществляются главным образом в их сочетании. Поэтому, когда выравнивающая функция начинает резко преобладать, противореча стимулирующей функции, принося ущерб последней, необходимо внесение поправок в действующий механизм межбюджетных отношений.

Для бюджетного устройства РФ как страны с федеративным государственным устройством с большим количеством субнациональных образований, неодинаковых по площади, численности населения и уровню социально-экономического развития особую значимость приобретает бюджетное регулирование.

Проблемам бюджетного регулирования посвящено много работ отечественных и зарубежных исследователей.

Термин «бюджетное регулирование» может иметь расширительное толкование, учитывая регулирующее воздействие через бюджетную систему на экономические и социальные процессы в стране. Бюджетное регулирование охватывает все функции финансов, следовательно, объектами бюджетного регулирования являются бюджетные доходы, расходы и межбюджетные трансферты.

Термин «бюджетное регулирование» существенно шире понятия «бюджетное выравнивание, которое представляет собой процесс, реализуемый органами власти вышестоящего уровня с целью устранения различий в уровнях социально-экономического развития нижестоящих территорий для предоставления их гражданам государственных гарантий на установленном минимально возможном уровне. Бюджетное регулирование содержит выравнивание бюджетной обеспеченности и стимулирование деятельности органов власти.

С.В. Галицкая трактует финансовое выравнивание как гарантии всех уровней власти финансовыми ресурсами, необходимыми для реализации поставленных задач [85, с.58]. Однако данное определение невозможно признать в полной мере точным, так как имеется некоторая его нечеткость и оно не отражает теоретико-практический смысл финансового (бюджетного) выравнивания. На наш взгляд, сущность бюджетного выравнивания в современных условиях развития бюджетно-налоговых отношений заключается в реализации следующих составляющих данного процесса:

- обеспечение гражданам государственных социальных гарантий;
- компенсация финансовых различий в уровнях социально-экономического развития регионов, поддержка наиболее отсталых субъектов РФ для предупреждения и сглаживания негативных последствий;
- укрепление бюджетного потенциала регионов с целью обеспечения их экономического роста и повышения уровня жизни населения.

В концепциях бюджетного федерализма, разрабатываемых и применяемых в развитых странах, бюджетное выравнивание определяется как процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств всех уровней власти по расходам с потенциалом его доходных ресурсов (налоговых поступлений).

В большей степени концептуально подходы к вопросам бюджетного выравнивания представлены в трудах австралийского ученого, основного разработчика трансфертной системы в Австралии Рассела Мэтьюза [238]. Таким образом, имеются два подхода к вопросу бюджетного выравнивания. В первом - задача ставится как сглаживание условий производства

социальных благ на отдельных территориях (fiscal performance equalization), а во втором - как сглаживание положений бюджетной деятельности территориальных властей, а именно выравнивание бюджетного потенциала (fiscal capacity equalization), включающее развитие положений по созданию бюджетных доходов, то есть выравнивание доходной функции (revenue – raising capacity, или revenue needs) и выравнивание несоответствий в расходах на создание социальных благ, то есть выравнивание расходной функции (expenditure needs).

Первый подход в большей степени направлен на создание социальных благ и используется в тех случаях, когда особый смысл придается цели осуществления единых стандартов социальных услуг на всей территории страны. Он разрешает федеральному центру осуществлять контроль за бюджетами реципиентов, воздействовать на структуру и размер их бюджетных расходов. Данный подход осуществляется через систему целевых грантов.

Второй подход представляет собой инструмент децентрализованного руководства. Он в значительной мере направлен на самостоятельность и бюджетную ответственность реципиентов перед жителями их территорий. Указанный (минимальный, стандартный) уровень социальных услуг на всей территории страны достигается с помощью увеличения бюджетных потенциалов, для которых необходима поддержка территорий. Данный подход реализуется с помощью общих (универсальных) трансфертов [238].

По мнению О.И. Бетина, у теории бюджетного выравнивания не существует предпочтений перед сторонами процесса выравнивания – выравнивание по доходам или расходам. С теоретической точки зрения они равнозначны, так как сглаживанию подлежат различия, находящиеся вне сфер контроля территориальных властей. С практической точки зрения для территории, имеющей бюджетный потенциал ниже установленного уровня, не имеет значения, с чем связан его финансовый недостаток – с худшими условиями формирования доходов или высокими издержками. По опыту многих стран можно сделать вывод, что региональные различия в

бюджетных затратах могут быть более полярными, чем различия в условиях создания доходов региональных бюджетов [64].

Необходимость бюджетного выравнивания определяется двумя причинами:

1) несбалансированность бюджетов «по вертикали» связана с тем, что объем функций, которые возлагаются на субфедеральные органы власти, часто, выше их возможностей по финансированию обязательных расходов за счет фиксированных доходных источников. По мнению О.И. Бетина, вертикальная несбалансированность, возможно, заложена во всех моделях бюджетной системы федеративного государства из-за различия функций, осуществляемых разными уровнями власти [64];

2) несбалансированность бюджетов «по горизонтали», зависящая от неравномерности экономического развития территорий, пропорциональной дифференциации их доходных (налоговых) потенциалов. В данном контексте следует обратить внимание на различия доходных возможностей крупных и малых городов, урбанизированных и сельских районов и т.п. Перечисленные различия в разной степени объективно определены, то есть появляются в силу не обусловленных от территорий причин (дефицита природных ресурсов, неблагоприятной демографической структуры населения и т.д.).

Из этого следует, что каждой причине несбалансированности соответствует установленный механизм выравнивания с обусловленным набором инструментов.

Таким образом, принцип вертикальной сбалансированности предъявляет условия, как к вышестоящему уровню власти, так и к региональным и местным властям. Если допустимые возможности по гарантированию доходной части на нижестоящем уровне не удовлетворяют требования финансирования предоставления услуг (выполнения функций), за которые отвечает тот или иной региональный и местный орган, то центральному правительству необходимо предоставить данному нижестоящему уровню власти дефицитные бюджетные ресурсы. Когда говорится о «вертикали», подразумевается ликвидация несоответствий между расходными функциями региональных и местных бюджетов с

поступлениями, закрепленными за этим бюджетным уровнем. Данное несоответствие невозможно полностью устранить без внешней корректировки: совершенное совпадение налогового потенциала и объективных потребностей определенной территории почти не встречается. Федеральное правительство, которое обладает большими, чем другой регион, обязанностями экономического регулирования и размерами налоговых поступлений, обязано устранять дисбаланс региональных бюджетов, перечисляя в их доходы определенную долю средств, накопленных на уровне федерального бюджета.

Вертикальное выравнивание представляет собой процедуру достижения сбалансированности (соответствия) между размером обязательств всех уровней власти по расходам с возможностями его доходных ресурсов. Данные отклонения между расходными обязательствами и доходными возможностями субфедеральных органов власти устраняются с помощью:

- определенного и обоснованного разделения расходных полномочий и соответственных им доходных источников между уровнями бюджетной системы;
- исправления первоначального разделения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы.

В контексте вышесказанного следует отметить, что нам представляется очевидным тот факт, что проблема сбалансированности бюджетно-налоговых отношений различается двойственной направленностью. С одной стороны, она представляет рациональное распределение и законодательное закрепление бюджетных компетенций за определенным уровнем власти. По существу, это не что иное, как сглаживание финансовых потребностей властей соответствующего уровня для оказания закрепленного за ним набора обязательных государственных услуг. С другой, вертикальная сбалансированность допускает выравнивание финансовых возможностей соответствующих уровней власти путем долевого участия различных ее уровней в общенациональных налогах при распределении бюджетного потенциала страны. Поэтому, целью вертикального бюджетного

выравнивания выступает обеспечение необходимой финансовой базы для осуществления бюджетных полномочий всех уровней власти.

Бюджетное регулирование не сводится к выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она ниже минимально необходимого уровня. В его функции включаются также возмещение бюджетам дополнительных расходов или потерь доходов, возникших как следствие решений, принятых органами власти другого уровня, и потенциальное доленое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов, имея в виду стимулирование приоритетных (наиболее социально значимых) с позиции вышестоящих органов власти направлений расходования средств этих бюджетов.

Традиционно выделяют выравнивающую и стимулирующую функции бюджетного регулирования. В течение долгого периода времени на региональном уровне наблюдается явное преобладание выравнивающей функции над стимулирующей. Вместе с тем выравнивающая и стимулирующая функции межбюджетных отношений подлежат реализации в сочетании – как двуединый процесс. Вследствие этого, когда выравнивающая функция начинает преобладать, вступая в противоречие со стимулирующей функцией, необходимо внесение поправок в существующий механизм бюджетного регулирования. Доминирование выравнивающей функции нельзя признать целесообразным в связи с тем, что она укрепляет, и даже увеличивает зависимость экономического развития регионов и муниципальных образований, не содействует более полному применению обстоятельств их саморазвития, требует централизации колоссальных финансовых ресурсов на федеральном уровне. Следует отметить, что именно стимулирующая функция предопределяет степень заинтересованности региональных властей в эффективном финансовом управлении.

Переход России на инновационный путь модернизации и решение долгосрочных экономических задач, в числе которых определенные Стратегией инновационного развития Российской Федерации до 2020 года, неосуществим без согласования всех направлений социально-экономической политики, в том числе бюджетного, позволяющего гарантировать

сбалансированность и надежность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Осуществление комплекса мероприятий бюджетной политики формирует не только финансовую основу для реализации на региональном уровне инновационных проектов, гарантируя стабильность бюджетов субъектов Российской Федерации, но и содействует продвижению инновационной активности регионов через использование стимулирующих механизмов государственной программы.

В современной бюджетной инфраструктуре межбюджетные трансферты позволяют снижать дифференциацию субъектов РФ по уровню и качеству жизни населения. На рисунке 1.5 представлена схема бюджетного регулирования в Российской Федерации.

Сглаживание диспропорций в доходах регионов осуществляется посредством различных трансфертных инструментов, таких как: фонды финансовой поддержки, компенсаций и софинансирования расходов, сформированные за счет перераспределяемых дотаций, субсидий, субвенций на федеральном и региональном уровнях.

Основным элементом в системе бюджетного регулирования выступают межбюджетные трансферты, которые способствуют осуществлению сбалансированности бюджетно-налоговых отношений на всех уровнях публичной власти:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (муниципальных образований);

- субсидии бюджетам субъектов РФ (местным бюджетам) для софинансирования расходных обязательств, которые возникли при исполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ, расходных обязательств по исполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения;

- субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальным образованиям для финансовых гарантий расходных обязательств, появляющихся при исполнении государственных полномочий, необходимых для осуществления субъектам РФ или органам местного самоуправления в обозначенном порядке;



- иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ бюджетам государственных внебюджетных фондов.

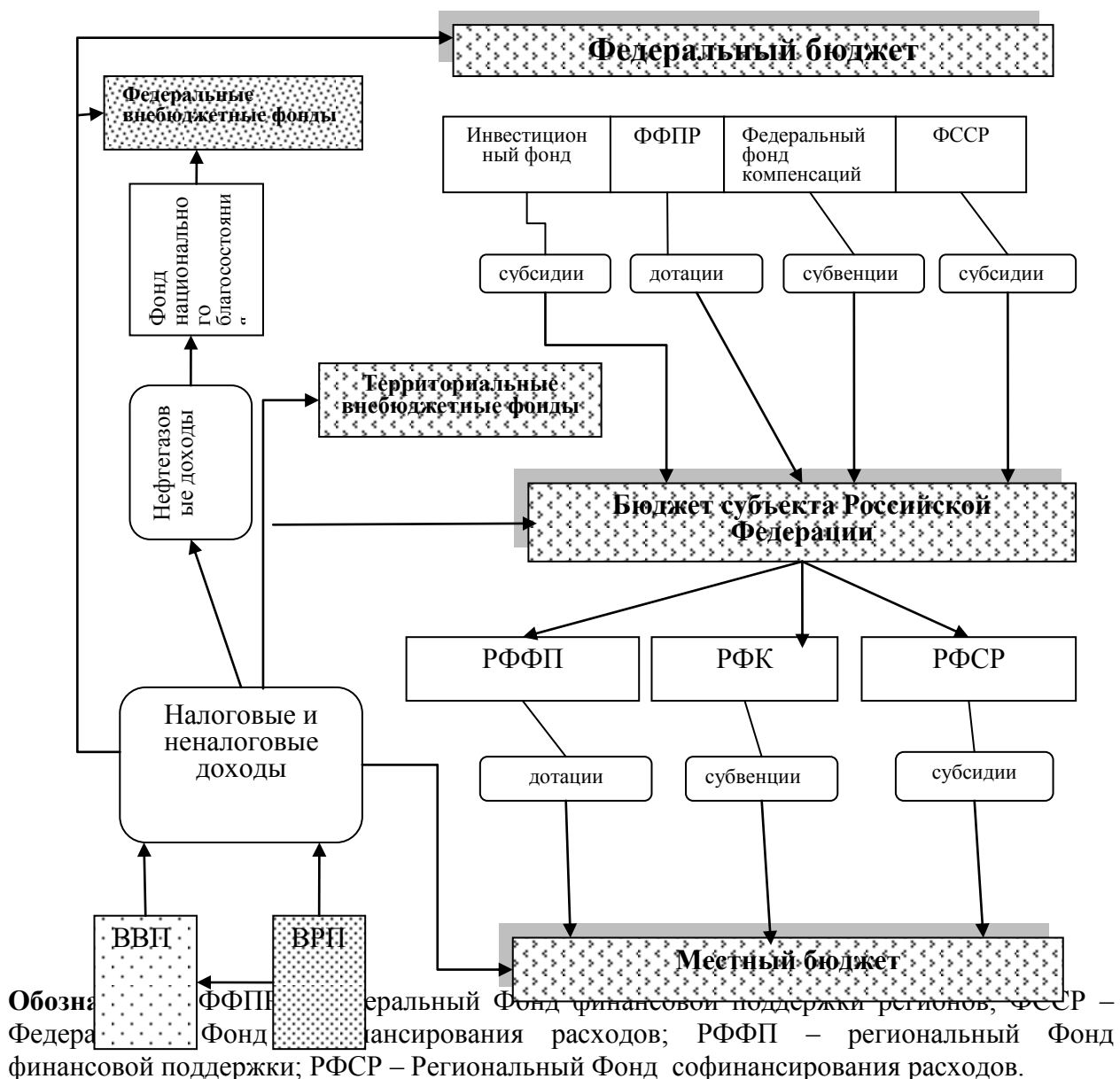


Рисунок 1.5 - Схема бюджетного регулирования в Российской Федерации

Состав форм бюджетного регулирования значительно изменился: таким образом, в 2000 г. субсидии не относились к потенциальным формам бюджетного регулирования, так же, как специально не выделялись трансферты, выделяемые внебюджетным фондам. В актуальной редакции бюджетного законодательства нет бюджетной ссуды и бюджетного кредита как формы межбюджетных трансфертов.

Таким образом, можно сказать, что произошла стандартизация форм межбюджетных трансфертов, выделенных из бюджетов всех уровней, и принципов их предоставления. Изменение содержание форм бюджетного регулирования за 2000-2013 гг. представлено в таблице 1.3.

Таблица 1.3 – Трансформация форм межбюджетных трансфертов в бюджетном законодательстве РФ

Трансферт	2000 г.	2013 г.	Характер изменений
Дотация	Бюджетные средства, направляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для замещения текущих расходов	Межбюджетные трансферты, направляемые на безвозмездной и безвозвратной основах без определения направлений и (или) условий их применения	В современной интерпретации понятия «дотация» отсутствует указание направления использования средств
Субвенции	Бюджетные средства, направляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на реализацию установленных целевых расходов	Межбюджетные трансферты, направляемые бюджетам субъектов РФ, местным бюджетам для гарантии расходных обязательств, образующихся при реализации компетенций РФ, субъектов РФ представленных для исполнения нижестоящим бюджетам	На данный момент детализирован перечень главных целевых расходов, а именно субвенции продолжают носить целевой характер, однако они объединены с осуществлением конкретных полномочий, направляемых нижестоящим бюджетам
Субсидия	Бюджетные средства, направляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов	Межбюджетные трансферты, направляемые для софинансирования расходных обязательств, складывающихся при исполнении полномочий государственных органов власти и органов местного самоуправления	Недостает указание определенных получателей субсидий – физические лица, юридические лица или другой уровень бюджетной системы. Преобладающим признаком является их нахождения для софинансирования расходных обязательств
Бюджетная ссуда, Бюджетный кредит	Бюджетная ссуда - бюджетные средства, оказываемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более 6 месяцев в пределах финансового года	Бюджетный кредит - денежные средства, направляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (кроме государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах	Главной целью направления бюджетных ссуд раньше было финансирование кассовых разрывов. В настоящее время в бюджетном законодательстве нет понятия «кассовые разрывы»

В рамках нашего исследования целесообразно отметить наиболее существенные трансформации форм бюджетного регулирования с точки зрения реализации сбалансированности бюджетно-налоговых отношений.

Дотации на сглаживание бюджетной обеспеченности выделяются из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР).

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР) осуществляет свою деятельность с 1994 г. В то время как методика его исчисления и порядок перенаправления средств стабильно претерпевали различные изменения. Источником создания ФФПР является 14% налоговых платежей, кроме контролируемых Федеральной таможенной службой.

До 2005 г. распределение средств ФФПР между субъектами РФ было реализовывало в следующем порядке. Фонд состоит из двух частей:

- 80% предоставлялось для распределения между субъектами РФ, величина реальной бюджетной обеспеченности которых был ниже 1. В этом случае последний устанавливался как отношение индекса налогового потенциала региона (ИНП) к индексу его бюджетных расходов (ИБР);

- 20% применялось для распределения между субъектами РФ, величина бюджетной обеспеченности которых на одного человека после выделения первой части оказывалось ниже максимального уровня, определенного для проведения последующего выравнивания (равного в 2004 г. 7649,6 руб./чел.).

В итоге, трансферт для региона состоял из двух частей: дотации и специальной дотации, в зависимости от уровня социально-экономического развития.

Недостатком используемой до 2005 г. методики распределения ФФПР считалось то, что все расчеты основывались на данных Госкомстата России трех-пятилетней давности. Таким образом, индекс налогового потенциала исчисляется как величина добавленной стоимости отраслей экономики в расчете на душу населения по данному региону с ориентировкой на такой же показатель по РФ в среднем за 1999-2011 гг. А индекс бюджетных расходов основывался на временной информации 2003-2004 гг., то есть при нахождении уровня бюджетной обеспеченности для числителя и знаменателя применялись не только устаревшая информация, но и данные за различные временные периоды.

Многие ученые говорят о трудности методики расчета индексов, связанной с наличием значительного количества поправочных

коэффициентов, что в результате приводит к непрозрачности выполненных расчетов, лишает их экономической обоснованности.

Помимо этого следует отметить, что причиной иждивенческих настроений в регионах во многом стала методика расчета, отсутствия у них заинтересованности в наращивании собственной доходной базы, так как усиливала шансы получения специальной дотации.

Отличительными чертами методики распределения средств ФФПР, которая вступила в силу с 2005 г., были:

- выделение условий выравнивания бюджетной обеспеченности регионов;
- модифицирование величины составляющих ФФПР, необходимых для выработки дотаций (90%) и специальных дотаций (10%);
- применение при расчете индекса налогового потенциала показателей за 2001-2003 гг., что привело к снижению временного разрыва между базовым и плановым величинами ИНП;
- снижение числа поправочных коэффициентов при нахождении индекса бюджетных расходов.

Следует отметить, что изменился принцип предоставления трансфертов из ФФПР. Если до 2005 г. выравнивание производилось до некоего среднего уровня бюджетной обеспеченности, то с 2005 г. целью стала гарантия минимально обеспеченного уровня доходов в большей степени неблагополучных регионов.

Утвержденная в 2008 г. методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов значительно отличается от предыдущей. Для реализации сбалансированности региональных бюджетов в ее основу был заложен экономический подход, позволяющий рационально учитывать необходимость регионов в средствах федерального бюджета. Критерием, на уровне которого должны быть финансово низко обеспеченные регионы, был выбран средний уровень бюджетной обеспеченности, определяемый без учета десяти самых богатых и десяти самых бедных регионов, что позволило сократить влияние фактора высокой дифференциации уровней развития различных регионов Федерации.

В новой методике произведены изменения и в базе расчета межбюджетных трансфертов. Теперь для прогнозного значения ВРП для нахождения налогового потенциала территорий стали брать налогообобразующие показатели (например, прибыль, фонд оплаты труда имущество). Это новшество способствует получению более точного прогноза, так как приняты во внимание особенности развития субъектов РФ.

Для предупреждения перекосов, возникающих при изменении методики расчета трансфертов, были определены границы вероятного уменьшения финансовой поддержки с учетом стимулирующих механизмов.

В 2008 г. в первый год действия методики, всем субъектам при реализации хотя бы двух из трех следующих условий – уменьшение удельного веса кредиторской задолженности, наибольший темп роста собственных доходов бюджетов – могли в целом сохранить уровень трансферта 2007 г. регион, реализовав хотя бы одно условие, принимали 90% трансферта от уровня предыдущего года, а те, которые не дали позитивных изменений ни по одному из параметров, заработали лишь 85% от разницы между расчетной суммой дотаций и уровнем 2007 г. [80, с.18].

В итоге использования описанной методики количество регионов-доноров уменьшилось до 10 с 16. Но в августе 2008 г. в методику распределения дотаций на сглаживание бюджетной обеспеченности вновь были внесены изменения. Сущность их состоит в том, что была обозначена «ступенчатость» процента разницы между расчетной суммой дотаций и дотацией прошлого года.

Регионы, выполнившие два или три из вышеназванных условий, получали в 2009 г. 90% трансферта, в 2010 г. получают 80%, а в 2011 г. – 50%. Регионы с одним показателем – 75, 60 и 40% соответственно; регионы без повышающих коэффициентов – 70, 55 и 30% соответственно.

В среднем в 2005-2011 гг. ежегодно количество субъектов Российской Федерации, которые получили дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составляет 69 (Таблица 1.4).

Благодаря применению механизма выравнивания удалось сократить степень дифференциации между 10 наиболее и 10 наименее финансово обеспеченными субъектами РФ в 2011 г. по сравнению с расчетной дифференциацией с 5,8 до 2,4 раза, а в 2012 г. – с 6,2 до 2,5 раз [103, с.12].

Таблица 1.4 – Показатели бюджетного регулирования на уровне федеральный центр - субъекты Российской Федерации в 2005-2011 гг.\*

Наименование	2005 год	2007 год	2009 год	2010 год	2011 год
Число субъектов Российской Федерации, получивших дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	69	68	73	69	69
Число субъектов Российской Федерации, получивших дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации	82	72	79	77	83
Доля дотаций в объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации	69,5%	54,3%	39%	37,4%	34,3%
Доля субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации	-	-	20,5%	26,6%	22,4%
Число субъектов Российской Федерации, получивших бюджетные кредиты из федерального бюджета	5	13	80	77	62
Количество субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации	62	72	88	79	107

\*составлено по данным [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)

По нашему мнению, последняя используемая методика распределения дотаций на сглаживание уровня бюджетной обеспеченности разрешает соединять распределение средств со стимулирующими механизмами, разрешающими регионам совершенствовать свой бюджетный потенциал.

Начиная с 2008 г. дополнительно введены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Объем такой поддержки корректируется с учетом прогноза ситуации с исполнением бюджетов субъектов РФ в планируемом периоде.

Неслучайно рост дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов приходится на кризисные 2008-2009 годы. В 2008 году доля дотации на сбалансированность в общем объеме дотаций составляла 11 процентов, в 2009 — 33 процента, а в 2010 году снизилась до 20 процентов. В 2014 году доля дотации на сбалансированность в общем объеме дотаций

планируется снизить до 7 процентов. Также в 2009 г. была введена система бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации на сбалансированность бюджетов и на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении дорог общего пользования. Бюджетные кредиты предоставляются регионам достаточно стабильно и наблюдается тенденция значительного увеличения числа субъектов Российской Федерации, получивших бюджетные кредиты из федерального бюджета с 5 в 2005 г. до 62 в 2011 г. Бюджетные кредиты на сбалансированность бюджетов субъектам РФ выдавались сроком на три года.

Межбюджетные трансферты местным бюджетам, направленные на финансовое обеспечение осуществления собственных полномочий органов местного самоуправления по решению задач местного значения, в 2012 году составили 1045,0 млрд. рублей или 53,9% от общего объема межбюджетных трансфертов и 46,6% от объема собственных доходов местных бюджетов.

Удельный вес межбюджетных трансфертов за исключением субвенций из региональных фондов компенсаций в своих доходах местных бюджетов со стороны федеральных округов Российской Федерации в 2011-2012 гг. предложен в таблице 1.5.

Таблица 1.5 - Удельный вес межбюджетных трансфертов (без субвенций из региональных фондов компенсаций) в собственных доходах местных бюджетов в разрезе федеральных округов Российской Федерации в 2011-2012 гг.\*, %

Наименование федерального округа	2011 год	2012 год
1. Центральный ФО	38,1	35,3
2. Северо-Западный ФО	46,3	44,1
3. Южный ФО	38,9	40,1
4. Северо-Кавказский ФО	58,8	57,1
4. Приволжский ФО	46,8	45,5
5. Уральский ФО	59,1	53,6
6. Сибирский ФО	49,1	49,3
7. Дальневосточный ФО	56,8	58,3

\*составлено по данным [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)

Самая высокая доля финансовой помощи отмечается в местных бюджетах Тюменской области (80,0%), Ненецкого автономного округа (76,5%), Чукотского автономного округа (75,4%), Республики Дагестан (72,7%) и Сахалинской области (71,5%).

В 2011-2012 годах получателями межбюджетных трансфертов были бюджеты муниципальных районов: в 2011 году они получили 47,1%, а в 2012 году – 44,9% от общего объема всей финансовой помощи, предоставляемой местным бюджетам. Бюджеты городских округов и поселений получили в 2011 году 38,0% и 14,9%, в 2012 году – 38,1% и 17,0% соответственно. Главными причинами определившегося соответствия является низкая налоговая часть в собственных доходах бюджетов муниципальных районов, а также существенность финансовой гарантии полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов по сглаживанию бюджетной обеспеченности территорий, что рассматривается при распределении дотаций из региональных фондов финансовой помощи муниципальных районов (городских округов).

На наш взгляд, дотации на сбалансированность решают важные проблемы, которые не представляется возможным решить в рамках общей методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. Основным аргументом критиков такой формы поддержки регионов является якобы непрозрачный механизм распределения этих дотаций. Но на самом деле это не так. Во-первых, распределение более 50 процентов дотаций на сбалансированность утверждается законом о бюджете.

Во-вторых, не распределенная законом часть дотаций распределяется комиссией, в которую входят представители Государственной думы, Совета Федерации и Правительства РФ.

В целях финансового стимулирования регионов, обеспечивающих развитие на своей территории предпринимательской деятельности, начиная с 2011 года формируется Фонд развития налогового потенциала в объеме 10 миллиардов рублей ежегодно. Фонд распределяется между 20 субъектами Федерации, достигшими наилучших результатов по приросту налогового потенциала (Таблица 1.6).

При отборе субъектов оцениваются результаты работы региональных властей по трем направлениям: созданию благоприятного инвестиционного



климата, созданию условий по повышению предпринимательской активности и по финансовому результату развития экономического потенциала региона.

Таблица 1.6 – Распределение средств Фонда развития налогового потенциала в 2011 г. \*

Место	Наименование субъекта	Распределение средств Фонда, тыс. руб.	Место	Наименование субъекта	Распределение средств Фонда, тыс. руб.
1	Калужская область	2000000	10	Омская область	283413
2	Тюменская область	1913041	12	Ямало-Ненецкий АО	263868
3	Ленинградская область	956520	13	Московская область	259395
4	Республика Татарстан	588628	14	Тверская область	246844
5	Новгородская область	588628	15	Воронежская область	225064
6	Рязанская область	382608	16	Липецкая область	221802
7	Тульская область	340096	17	Ульяновская область	218634
8	г. Санкт-Петербург	318840	18	Ярославская область	206815
9	Ставропольский край	288761	18	Приморский край	206815
10	Пермский край	283413	18	Ростовская область	206815

\*составлено по данным [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)

Все эти показатели рассчитываются и оцениваются по среднему темпу роста за три года и в среднем на одного жителя.

В последние годы значительно возросла роль субсидий в оказании финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ и соответственно местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ. Доля субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в общем объеме межбюджетных трансфертов возросла до 22,4% в 2011 г. За 2005-2011 г. их количество стремительно увеличилось с 62 до 107 (Таблица 1.4).

Предоставление субсидий из федерального бюджета регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 г. №392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Унифицированные требования к предоставляемым из федерального бюджета субсидиям бюджетам субъектов РФ, включающие уровень софинансирования расходного обязательства субъекта РФ с учетом расчетной бюджетной обеспеченности, а также необходимость проведения оценки использования субсидий и установления показателей результативности предоставления субсидий, не только позволили регионам с

более низкой бюджетной обеспеченностью участвовать в различных федеральных программах, но и повысили эффективность использования средств федерального бюджета.

В 2005-2013 гг. на всех уровнях государственной власти активно применяется механизм делегирования полномочий с одновременной передачей средств, необходимых для исполнения передаваемых полномочий. Средства из одного бюджета в другой в таком случае передаются в форме субвенций.

Субвенции из федерального бюджета распределяются субъектами РФ в соответствии с методиками, утверждаемыми Правительством РФ в соответствии с численностью населения (определенных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим критерием с учетом нормативов создания бюджетных ассигнований на выполнение соответствующих обязательств и объективных условий, которые влияют на стоимость государственных (муниципальных) услуг в субъектах Российской Федерации.

Большинство субвенций Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете, что обеспечивает возможность достоверного планирования доходной части региональных бюджетов и соответствующих расходных обязательств на выполнение делегируемых полномочий. Для обеспечения сбалансированности бюджетно-налоговых отношений, выполнения принятых расходных обязательств субъектов Российской Федерации сформирована и будет существовать следующая система межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (Таблица 1.7).

Основным видом межбюджетных трансфертов являются дотации бюджетам субъектов Российской Федерации, которые предусмотрены на 2014 год в объеме 603,3 млрд. рублей.

С целью более эффективного выравнивания бюджетной обеспеченности, снижения рисков несбалансированности региональных и местных бюджетов в 2014-2015 годах будет предусматриваться индексация

данного вида финансовой помощи относительно объемов средств, предусмотренных в федеральном бюджете на 2013 год.

Таблица 1.7 - Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации\*, млрд. рублей

Наименование	2013 год	2014 год		2015 год		2016 год	
		проект	Темп роста к 2013г., %	проект	Темп роста к 2014г., %	проект	Темп роста к 2015г., %
Межбюджетные трансферты	1 393,5	1 308,8	93,9	1 303,9	99,6	1 309,0	100,4
<i>в том числе:</i>							
дотации	603,0	603,3	100,0	615,2	102,0	664,5	108,0
субсидии	484,6	300,4	62,0	291,3	97,0	242,6	83,3
субвенции	250,6	318,1	126,9	313,6	98,6	320,0	102,0
иные межбюджетные трансферты	55,3	87,0	157,3	83,8	96,3	81,9	97,7

\*по данным Минфина РФ ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru))

В рамках дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации будут ежегодно предусматриваться средства на частичную компенсацию дополнительных расходов, необходимых на реализацию Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, в 2014-2015 годах в размере 100,0 млрд. рублей ежегодно, в 2016 году – 150 млрд. рублей.

Указанные средства будут предоставляться на осуществление социально-значимых расходов субъектов Российской Федерации, в том числе на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы.

Кроме того, формирование федерального бюджета по программно-целевому принципу невозможно без консолидации межбюджетных субсидий в рамках соответствующих государственных программ.

Начиная с 2015 года, в федеральном бюджете предполагается предусмотреть единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации, которая будет включать в себя отдельные субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета по перечню, определяемому Правительством Российской Федерации, и направляться на финансирование соответствующих полномочий. Определение средств по каждому направлению будет осуществляться субъектами Российской Федерации.

Федерации самостоятельно, в рамках получаемых из федерального бюджета средств. Объем единой субвенции, предоставляемой из федерального бюджета бюджету конкретного субъекта Российской Федерации, будет рассчитываться как сумма объемов субвенций, формирующих единую субвенцию, определенных для данного субъекта Российской Федерации по методикам распределения этих субвенций.

Формирование единой субвенции обеспечит самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по распоряжению поступающими средствами федерального бюджета, а также повысит эффективность предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Основной документ, который будет определять направления развития межбюджетных отношений на долгосрочную перспективу, является Государственная программа РФ «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» [29]. Главными ее задачами являются улучшение системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ, сокращение дифференциации регионов в уровне их бюджетной обеспеченности, содействие сбалансированности региональных и местных бюджетов, а также повышение эффективности управления региональными и местными финансами.

Таким образом, действующая система межбюджетных трансфертов показала свою эффективность в условиях ухудшения макроэкономической ситуации в экономике в 2008-2009 гг. Был принят широкий перечень антикризисных мер, в том числе и в сфере межбюджетных трансфертов, которые позволили обеспечить сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов РФ. По результатам проводимого мониторинга исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ оказывалась дополнительная финансовая помощь регионам в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ и предоставления бюджетных кредитов.

Но следует отметить, что в 2007-2012 гг. структура бюджетных средств, направляемых из федерального бюджета, значительно изменилась в пользу дотаций, субвенций и бюджетных кредитов, ставших к 2014 г. основными формами бюджетного регулирования субъектов РФ. Основным видом межбюджетных трансфертов являются дотации бюджетам субъектов Российской Федерации. Вытеснение налоговых доходов бюджетов субъектов РФ дотациями, субсидиями, субвенциями и бюджетными кредитами нельзя признать целесообразным, поскольку это утверждает и даже увеличивает зависимость экономического развития субъекта от федерального центра, сдерживает более полное применение обстоятельств его саморазвития. Вследствие, субъекты РФ становятся финансово зависимы от федерального центра, как по причине существенного отставания уровня их экономического развития от среднего уровня по стране, но и в связи с высокой зависимостью бюджетов от безвозмездных отчислений, чем от налогов.

В связи с тем, что бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты финансируют большинство задач жизнеобеспечения населения, требуется пересмотреть закрепление налоговых полномочий в пользу бюджетов субъектов РФ, что позволит регионам поддерживать достигнутый уровень реализации собственного бюджета без привлечения дотаций на поддержку мер по гарантированию сбалансированности бюджетов, привлеченных средств из федерального бюджета, тем самым сократить встречные бюджетные потоки. Несомненно, есть необходимость для теоретических выводов и проведения практических мероприятий, более основательного исследования и детализации изучаемой проблемы в теоретико-методологическом аспекте в контексте развития бюджетных и налоговых полномочий на основе баланса интересов уровней власти, что нашло отражение в дальнейших разделах нашего исследования.

## 2 ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ОСНОВЕ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ

### 2.1 Методология формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории

В условиях финансовой нестабильности особое значение приобретает региональная бюджетная политика, позволяющая целенаправленно использовать механизмы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории. Основной целью бюджетной политики субъекта Российской Федерации является более полное и эффективное использование его бюджета для решения социальных и экономических задач. В сложившихся условиях особую роль играет адаптивность бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне к изменениям условий внутренней и внешней среды.

Проблеме формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений в Российской Федерации посвящено значительное количество российских экономических публикаций. В частности, этому направлению научных исследований посвящены работы В.К. Бурлачкова, Л.В. Давыдовой, Л.А. Ерошкиной, Е.А. Ермаковой, Т.М. Ковалевой, В.В. Левиной, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.Г. Садкова, А.Г. Силуанова, В.А. Слепова, В.Б. Шуба и др.

В рамках проведения государственной политики в сфере реформирования бюджетно-налоговых отношений были достигнуты существенные итоги при создании современной организации бюджетного процесса и результативной системы управления, в первую очередь, в части среднесрочного бюджетно-налогового планирования и стимулирования экономических реформ в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Основные новации коснулись бюджетного процесса, процедур и правил бюджетно-налогового планирования, формирования и исполнения бюджетов всех уровней на основе государственных и региональных программ, налогового администрирования и мониторинга налоговых льгот. Несмотря на определенные успехи в области реформирования системы бюджетно-

налоговых отношений до настоящего времени в Российской Федерации не завершено формирование устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений.

Устойчивая система бюджетно-налоговых отношений выступает связующим звеном в реализации реформ государственных и муниципальных финансов, поскольку позволяет регулировать направления и ориентиры бюджетной и налоговой политики, контролировать на взаимосвязанной основе результаты самих реформ. Дальнейший прогресс в сфере реформирования государственных и муниципальных финансов уже невозможен без формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории.

На наш взгляд, устойчивая система бюджетно-налоговых отношений является динамичной системой, обеспечивающая стабильные бюджетно-налоговые показатели и оптимальные пропорции, динамизм развития и эффективное использование бюджетно-налоговых ресурсов, сохраняемых и воспроизводимых для нужд страны и будущих поколений.

Главным показателем и условием обеспечения устойчивости бюджетно-налоговых отношений является динамичное саморазвитие территории.

Исследование бюджетно-налоговых отношений, как и любых процессов государственного регулирования, базируется, прежде всего, на выявлении их нормативно-правовой базы. На основе анализа действующего бюджетного и налогового законодательства в таблице 2.1 сгруппированы наиболее значимые положения регулирующих правовых актов, которые оказывают значительное, умеренное и незначительное воздействие. Критерием группировки служит степень воздействия бюджетно-налоговых отношений на процессы саморазвития территории. Приведенная группировка базируется на анализе публикаций многих ведущих отечественных экономистов по данной тематике.

**Таблица 2.1 - Группировка правовой базы бюджетно-налоговых отношений по степени воздействия на процессы саморазвития территории**

Сущность бюджетно-налоговых отношений	Название документа	Реквизиты акта
<b>Значительное воздействие</b>		
Полномочия законодательных органов власти субъектов РФ и представительных органов по установлению налогов и сборов	Ст. 12 Налогового кодекса РФ	Закон от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ
Определение перечня региональных и местных налогов	Ст. 14, 15 Налогового кодекса РФ	Закон от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ
Определение налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ	Ст. 56,57 Бюджетного кодекса РФ	Закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ
Возникновение расходных обязательств субъекта РФ	Ст. 85 Бюджетного кодекса РФ	Закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ
Предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в форме дотаций на сглаживание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, субсидий и субвенций бюджетам субъектов РФ	Глава 16 Бюджетного кодекса РФ	Закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ
Распределение бюджетных ассигнований бюджета Курской области	Ст. 6 Закона Курской области «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»	Закон от 12 декабря 2011 г. №103-ЗКО
<b>Умеренное воздействие</b>		
Определение структуры государственного долга субъекта РФ, видов и срочность долговых обязательств субъекта РФ	Ст. 99 Бюджетного кодекса РФ	Закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ
Прекращение долговых обязательств субъекта РФ и их списание с государственного долга субъекта РФ	Ст. 99.1 Бюджетного кодекса РФ	Закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ
Привлечение бюджетных кредитов и кредитов коммерческих банков на региональном уровне	Ст. 17 Закона Курской области «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»	Закон от 12 декабря 2011 г. №103-ЗКО
Определение возможности предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям – производителям товаров, работ, услуг за счет средств бюджета Курской области	Ст. 18 Закона Курской области «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»	Закон от 12 декабря 2011 г. №103-ЗКО
<b>Незначительное воздействие</b>		
Установление предельного объема государственного долга Курской области	Ст. 15 Закона Курской области «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»	Закон от 12 декабря 2011 г. №103-ЗКО
Реструктуризация денежных обязательств (задолженности) субъектов и муниципальных образований перед РФ	Ст. 18 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»	Закон от 30 ноября 2011 г. №371-ФЗ
Списание отдельных видов задолженности субъектов и муниципальных образований перед федеральным бюджетом	Ст. 19 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»	Закон от 30 ноября 2011 г. №371-ФЗ



Необходимо отметить, что наибольшее влияние на бюджетно-налоговые отношения для саморазвития территории оказывают положения Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации и ежегодных законов о федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации регулирующие распределение налоговых и неналоговых доходов и перераспределение бюджетных трансфертов между федеральным и региональным уровнями бюджетов и между уровнями бюджетов субъектов и муниципальными бюджетами (включая трансферты между уровнями внебюджетных фондов). Анализ законодательства, нормативно-правовых актов и правительственных методик показал запутанность и сложность регулирования бюджетно-налоговых отношений.

На взгляд автора, формирование устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории основано на следующих положениях (мейнстрим в бюджетно-налоговых отношениях):

- 1) в рационализации бюджетно-налоговых отношений на государственном уровне;
- 2) в обоснованности и совершенствовании межбюджетных отношений;
- 3) в расширении собственной доходной базы регионов (рисунок 2.1).

В федеративном государстве, состоящем из территорий разнородных по социально-экономическому развитию, природно-ресурсному потенциалу, этническому составу, приоритетной задачей экономической политики является обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами регионов как для реализации возложенных на них полномочий, так и для саморазвития территорий. Важнейшей предпосылкой ее успешного решения является наличие четко выстроенной и эффективно функционирующей бюджетной системы страны, направленной на осуществление эффективного перераспределения средств и способной обеспечить все территории необходимыми ресурсами [97, с.30].

## Формирование устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории

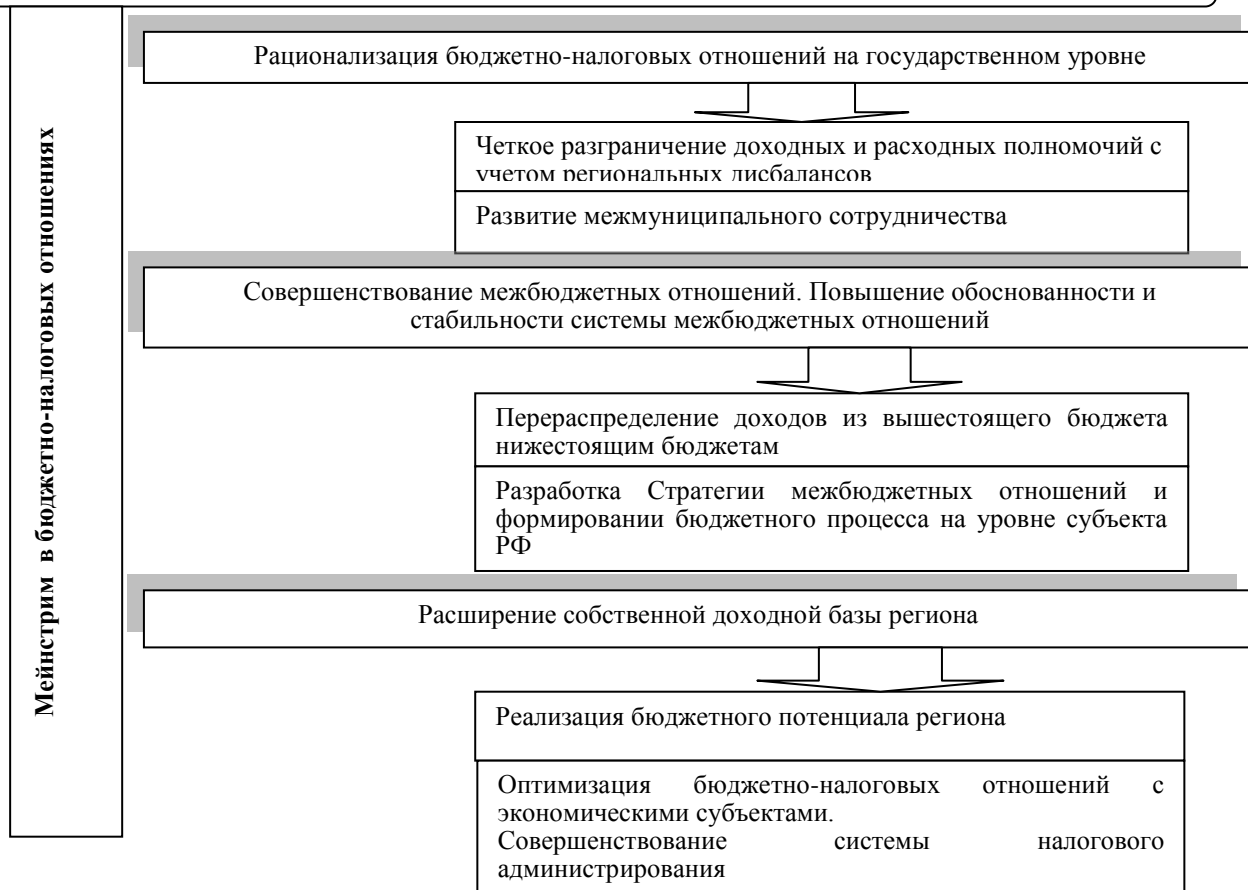


Рисунок 2.1 - Ключевые направления формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений в регионе

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах, в котором сформулированы основные цели и задачи бюджетной политики на ближайшую перспективу, указывается, что важнейшей предпосылкой и условием для формирования новой модели экономического роста является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы при безусловном исполнении всех обязательств государства и выполнением задач, поставленных в указах от 07.05.2012 г. [19].

В современных условиях развития бюджетно-налоговых отношений приоритетным направлением является обеспечение эффективной децентрализации полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов РФ и местного самоуправления.

Следует отметить, что в современных российских условиях (огромная территория, различные природные и климатические условия в разных ее

частях, дифференциация в уровне бюджетного потенциала различных регионов и т.д.) практически невозможно обеспечить бюджету каждого субъекта РФ абсолютную самостоятельность и подлинную независимость от вышестоящего бюджета. Но бюджетное и налоговое законодательство должно ставить задачи достижения такой цели и предусматривать механизмы, необходимые для приближения к ней большинства бюджетов регионального уровня. И это должно обеспечиваться не только за счет выделения различных межбюджетных трансфертов для решения задачи выравнивания бюджетного потенциала и социальных различий, но и с помощью обоснования разграничения доходных полномочий.

Вопрос разграничения налоговых полномочий непосредственно затрагивает экономические интересы федерального центра и регионов, реализация которых зависит от их рационального распределения между органами власти федеральными, субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Упорядочение и оптимизация налоговых источников предполагает закрепление за каждым из уровней налоговой и бюджетной систем налоговых форм, обеспечивающих доходы бюджетов, для финансирования расходов, в соответствии с определенными расходными полномочиями. При этом налоговые формы должны соответствовать теоретическим принципам и критериям эффективного рационального налогообложения и одновременно не ущемлять жизненно важных экономических интересов налогоплательщиков.

Мировой практикой уже выработаны основные принципы и критерии распределения налоговых полномочий между уровнями государственной и муниципальной власти. Они сформулированы исследователями проблем налогово-бюджетного федерализма Р. Масгрейвом (мобильность налоговой базы, социальная справедливость, стабильность налоговой базы, равномерность ее размещения, бюджетная ответственность) и А. Шахом (эффективность управления и соответствие доходных исходных расходным полномочиям) [239, 242]. Эти принципы помогают определить, какому

уровню бюджетной системы соответствуют те или иные расходные источники.

В российской налоговой системе объекты налогообложения распределяются в зависимости от степени их мобильности, стабильности, равномерности размещения. Так, наиболее подвижные, циклически неустойчивые, неравномерно распределенные на территории страны и наиболее крупные объекты налогообложения облагаются и налоговые доходы поступают в федеральный бюджет, а иммобильные, менее подвижные, равномерно размещенные и стабильные налоги, связанные с землей и имуществом, закреплены за региональным и местным уровнями.

В современных условиях развития налоговой системы РФ используется три способа распределения налоговых полномочий между уровнями власти, роль которых в экономике различна. Крайне незначительное место в российской системе разграничения налоговых полномочий занимает совместное использование налоговых баз. Следует отметить, что в Российской Федерации преобладает модель централизованного разграничения налоговых полномочий на федеральном уровне, предусматривающая неполное разделение прав и ответственности регионов и муниципальных образований в управлении региональными и местными налогами и долевое распределение налогов на региональном уровне, при котором налоговая самостоятельность на региональном уровне минимальна (Таблица 2.2).

Таблица 2.2 – Распределение налоговых полномочий в области региональных и местных налогов в Российской Федерации

Элементы налога	Налог на имущество организаций	Налог на игорный бизнес	Транспортный налог	Земельный налог	Налог на имущество физических лиц
Объект налогообложения	F	F	F	F	F
Налоговая база	F	F	F	F	F
Налоговый период	F	F	F	F	F
Отчетный период	F	F	F	M	-
Налоговая ставка	F,R	F,R	F,R	F,M	F, M
Порядок исчисления налога	F	F	F	F	F
Порядок и сроки уплаты налога	F,R	F, R	F,R	F,M	F,M
Налоговые льготы	F,R	-	F,R	F,M	F,M

Примечания: F – федеральный уровень; R – региональный уровень; M – местный уровень.

Представленные данные анализа в таблице 2.2, наглядно показывают, что преобладает значительная централизация налоговых полномочий. На федеральном уровне определяются ряд расчетов налоговой базы, порядок расчета региональных и местных налогов. Размер налоговых ставок определяются на региональном и местном уровнях, все же их максимальные размеры ограничены федеральной властью. Виды налоговых льгот определяются федеральным законодательством (право на определение основных налоговых льгот предоставляется органам местного самоуправления лишь по налогу на имущество физических лиц). Нижестоящие уровни правления могут также определять особенности применения специальных налоговых режимов (в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД), единого сельскохозяйственного налога (ЕСХН)). Все же они не могут сказаться на элементах федеральных налогов и сборов, за исключением региональной ставки налога на прибыль организаций. В следствии существенные регулирующие возможности налогов (через налоговые ставки, налоговые льготы) не применяют в полной мере.

Региональные налоги в настоящее время не являются бюджетообразующими ни в одном регионе страны и в большей степени выполняют регулирующую функцию. Кроме того, в условиях создания четырех игровых зон, определенных Правительством РФ, фискальная значимость налога на игорный бизнес для большинства регионов становится минимальной.

В таблице 2.3 представлена динамика нормативов распределения регулирующих налогов между бюджетами разных уровней РФ за 2002-2013 гг. До 1992 г. в РФ все налоги зачислялись в федеральный бюджет, а затем делились по регионам по нормативам от поступлений. В итоге местное самоуправление оказывалось без собственных средств.

Реализация механизма расщепления налогов и модифицирование пропорции их распределения до 2005 г. осуществляли федеральными органами власти в ограниченном порядке на основании определения норм на очередной финансовый год применительно и к федеральным, и к

региональным налогам. С 2005 г. реализовалось закрепление нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ на постоянной, стабильной основе.

Таблица 2.3 – Нормативы отчислений от федеральных налогов за 2002-2013 гг., в %

Налог	Год	Бюджеты		
		Федеральный	Субъектов РФ	Местные
Налог на прибыль организаций	2002	7,5	14,5	2
	2003	6	16	2
	2004	5	17	2
	2005-2006	6,5	17,5	-
	2010-2013	2	18	-
Налог на добавленную стоимость	1999	85	15	-
	2000-2013	100	-	-
Налог на доходы физических лиц	2000	16	45	39
	2004	-	50	50
	2006	-	60	40
	2009-2011	-	70	30
	2012-2013	-	80	20
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	2004	30	45	15
	2006-2013	-	90	-
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	2004	30	45	15
	2006-2013	-	-	90
Единый сельскохозяйственный налог	2010-2013	-	30	70
Налог на добычу полезных ископаемых, в том числе - в виде углеводородного сырья (газ горючий природный); - полезные ископаемые за исключением углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых; - общераспространенных полезных ископаемых; - в виде природных алмазов	2004	100	-	-
	2007			
	2011-2013			
	2004	40	60	-
	2007			
	2011-2013			
2011-2013	-	100	-	
2011-2013	-	100	-	

Основными доходами федерального бюджета являются НДС, налоги на товары, ввозимые на территорию РФ, налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами, а также таможенные пошлины. Все вышеуказанные доходные источники наравне с доходами от использования имущества, находящегося в государственной собственности, формируют федеральный бюджет более чем на 90% [97, с.30].

Таким образом, анализ перераспределения налоговых полномочий между бюджетными уровнями показывает нестабильность определяемых

нормативов отчислений, которые не обеспечивают в достаточной степени финансовую базу субъектов РФ и органов местного самоуправления. Таким образом, формируются бюджетно-налоговые отношения, которые имеют дестимулирующий характер и не способствуют саморазвитию территорий.

Авторские предложения по совершенствованию разграничения налоговых полномочий с учетом региональных дисбалансов подробно рассмотрены в п. 2.2 диссертации. В процессе осуществления федеративной реформы в Российской Федерации был рассмотрен комплекс важнейших задач по разграничению и финансовому обеспечению полномочий органов власти (Таблица 2.4).

Таблица 2.4 – Принципиальные схемы разграничения расходных полномочий

Органы власти	Расходные полномочия			
	Нормативно-правовое регулирование расходов		Финансовое обеспечение расходов	Осуществление расходов
	Установление	Регламентация		
1. Собственные полномочия (бюджет одного уровня вводит обязательство, устанавливает его параметры и исполняет его за счет собственных ресурсов)				
РФ	РФ	РФ	РФ	РФ
Субъект РФ	СРФ	СРФ	СРФ	СРФ
МСУ	МСУ	МСУ	МСУ	МСУ
2. Рамочное федеральное регулирование (федеральный бюджет вводит обязательство, нижестоящий бюджет устанавливает обязательство и исполняет его за счет собственных ресурсов)				
Полномочия СФ	РФ	СРФ	СРФ	СРФ
Полномочия МСУ	РФ	МСУ	МСУ	МСУ
3. Делегирование полномочий Российской Федерации (бюджет одного уровня вводит обязательство, устанавливает его параметры и передает необходимые объемы финансирования нижестоящему бюджету, который исполняет обязательство за счет переданных вышестоящим бюджетом финансовых ресурсов)				
СРФ	РФ	РФ	РФ	СРФ
МСУ	РФ	РФ	РФ	МСУ
4. Делегирование полномочий субъекта РФ				
МСУ	СРФ	СРФ	СРФ	СРФ

Примечания: РФ – Российская Федерация, СРФ – субъект Российской Федерации, МСУ – органы местного самоуправления.

Однако действительным является, что у большинства субъектов Федерации возникли сложности при реализации своих полномочий. Основание этого следует искать в реализации формулы «чем больше полномочий – тем лучше». Поэтому эта формула выступила в роли методологической основы модели, в рамках которой в России субъектами федеративных отношений осуществляется допустимо сложно-структурированный комплекс полномочий (Таблица 2.5).

Таблица 2.5 - Структурный комплекс полномочий, реализуемых субъектами РФ

Вид полномочий	Характеристика полномочий
Полномочия по предметам ведения субъектов Федерации	Они осуществляются органами государственной власти субъекта Федерации автономно, за счет средств бюджета субъекта Федерации, и устанавливаются его конституцией (уставом), законами, либо другими нормативными правовыми актами. К этой категории полномочий также относятся те, которые реализовываются органами власти регионов согласно опережающему законодательству субъектов Федерации («опережающие полномочия») до принятия федеральных законов, как по вопросам совместного ведения, так и по предметам совместного ведения, не регламентированным федеральными законами.
Полномочия по предметам ведения Российской Федерации	Они назначаются федеральными законами, принятыми на их основе нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Данных полномочий у субъектов Федерации достаточно много. Однако в федеральных законах они намеренно не выделяются. Также не во всех случаях установлен специальный порядок их финансирования в отраслевом законодательстве.
Полномочия по предметам совместного ведения	Они устанавливаются Конституцией, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, законодательством субъектов Федерации и подразделяется на виды.
Собственные полномочия	Это полномочия органов государственной власти субъекта Федерации по вопросам совместного ведения, определенным Конституцией. Они установлены в п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ и выполняются данными органами независимо за счет средств бюджета субъекта Федерации (на данный момент существует около 90 таких полномочий). По этим проблемам региональные органы власти субъекта Федерации могут принимать законы и другие нормативные правовые акты независимо от наличия положений, определяющих данное право, в федеральных законах.
Добровольные полномочия	К ним принадлежат компетенции органов государственной власти субъектов Федерации в области совместного ведения, не отданные им в порядке делегирования, с исполнением расходов за счет средств бюджета субъекта Федерации. Их исполнение - право субъектов Федерации, а не обязанность. Проинвентаризировать данные полномочия довольно сложно, так как регионы самостоятельно устанавливают их перечень.
Субделегированные полномочия	В данную группу включают компетенции Российской Федерации по вопросам ведения Российской Федерации и по вопросам совместного ведения, делегированные регионам вместе с установлением права регионов передавать названные полномочия муниципалитетам. Субделегированные полномочия установлены в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Объемом представляемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень некоторых государственных полномочий остается значительным (Таблица 2.6).

Более 15 полномочий передано 4 субъектами Российской Федерации в 2011 году и 5 субъектами в 2012 году. За анализируемые годы в Магаданской области и Республике Дагестан число ежегодно представляемых полномочий превысило 15.

По данным предоставленным Минфина РФ в 2012 году 38 субъектов Российской Федерации приумножили число переданных на муниципальный уровень государственных полномочий и 24 субъекта Российской Федерации урезали. По сравнению с 2011 годом в 2012 году увеличение передаваемых



государственных полномочий отмечался в Самарской области - с 9 до 22, в Свердловской области – с 9 до 22 и в Пермской крае – с 12 до 20. Понижение произошло в Ярославской области – с 25 до 9, в Забайкальском крае – с 21 до 12 и в Еврейской автономной области – с 13 до 7.

Таблица 2.6 - Перечень отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, делегируемых на муниципальный уровень\*

Наименование передаваемого полномочия субъекта РФ	Всего субъектов РФ, передавших полномочия	
	2011 г.	2012 г.
Создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организация деятельности таких комиссий	69	77
Социальная поддержки и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей	15	67
Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству	77	68
Формирование и содержание архивных фондов	38	37
Поддержка сельскохозяйственного производства	33	34
Организация оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта РФ для определенных категорий граждан	26	10
Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы	3	10
Организация транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси	5	12
Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации	49	50
Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время)	15	22

\*по данным Минфина РФ ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru))

Следует отметить, что в отдельных случаях «перегруженные» вопросами местного значения и не имеющие собственных доходов в необходимых объемах поселения вынуждены делегировать значительные объемы полномочий муниципальным районам. Следовательно, в России организована довольно сложная правовая конструкция взаимодействия Федерации и ее субъектов. Но вопрос не в ее сложности, а в том, что:

- по ряду направлений не решены задачи финансового обеспечения полномочий региональных органов власти;

- ряд взглядов четко не отражен федеральным законодателем.

Анализ показал, что в 2011-2013 гг. 4659 федеральных полномочий, в том числе отраслевых, реализуются в субъектах РФ. Это очень много. Даже если не принимать во внимание 1150 незначительных или локально-организационных, все равно организация работы федеральных органов власти по качественной реализации такого объема полномочий представляется сложной задачей<sup>1</sup>.

Проводимая в последние годы бюджетная политика была в значительной степени ориентирована на то, чтобы обеспечить максимальную концентрацию финансовых ресурсов в федеральном бюджете. При этом были достигнуты определенные успехи в сбалансированности доходов и расходов федерального бюджета, в то время как дифференциация в уровне социально-экономического развития регионов усиливалась с каждым годом.

На наш взгляд, разграничение полномочий между органами власти в современных условиях должно базироваться на следующих принципах:

- принцип приоритетности разграничения расходов над разграничением доходов (процесс разграничения доходов между уровнями бюджетной системы вторичен по отношению к процессу разграничения расходов между ними). Предшествующее формированию системы разграничения расходных полномочий между органами публичной власти закрепление налоговых и неналоговых доходов за субъектами РФ и муниципальными образованиями создает условия для бесосновательного торга между органами публичной власти за объем доходных источников, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты;

- принцип сочетания государственных интересов и интересов местного самоуправления (делегирующие должно осуществляться таким образом, чтобы федеральный центр мог эффективно исполнять свои функции и

---

<sup>1</sup> Выступление заместителя Министра регионального развития РФ Р. Панова на Всероссийской конференции «Региональная Россия: эффективное перераспределение полномочий между различными уровнями государственной власти» (25 ноября 2011 г., Москва) <http://www.upcoo.ru/175/627>

обязанности, а нижестоящие уровни власти могли бы параллельно эффективно решать собственные задачи);

- принцип налоговой автономии региональных и местных властей (предоставление субъектам РФ и муниципальным образованиям права самостоятельно определять направления налоговой политики на своей территории и характер развития нормативной базы о налогах и сборах, но только при условии единства и согласованности с общегосударственной налоговой политикой, исключающей нарушение единого экономического пространства РФ) Кроме того, налоговая инициатива территорий должна быть подкреплена стабильной и желательной равномерно размещенной налоговой базой, способствующей сбалансированности доходных источников и расходных полномочий и муниципалитетов;

- принцип территориального соответствия (наибольшее совпадение территориальной юрисдикции органа власти, осуществляющего расходные полномочия, и области потребления обозначенных бюджетных услуг);

- принцип оптимальной бюджетно-налоговой децентрализации (осуществление децентрализации расходных полномочий на региональный и местный уровни в такой степени, в какой их реализация обеспечивается указанными публично-правовыми образованиями в целом за счет налоговых и неналоговых доходов их бюджетов);

- принцип эффекта масштаба (концентрация бюджетных расходов при прочих равных условиях способствует экономии бюджетных средств);

- принцип субсидиарности (наибольшая близость органов власти, осуществляющих расходные полномочия, к потребителям определенных услуг).

Следует отметить, что формирование устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории должно базироваться на четком разграничении полномочий и улучшении взаимодействия органов власти на основе баланса их интересов.

Межмуниципальное сотрудничество при финансировании полномочий органов местного самоуправления поселений предполагает концентрацию ресурсов местных бюджетов. По нашему мнению, целесообразно

использовать практику межмуниципального сотрудничества для реализации финансирования делегируемых расходных полномочий.

При формировании устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений развитие межмуниципального сотрудничества поселений может привести к созданию дополнительных горизонтальных связей, что позволит уравновесить вертикальное движение бюджетных потоков. Несмотря на усложнение структуры бюджетных связей, бюджетно-налоговые отношения становятся более устойчивыми и обеспечивают рост эффективности и экономности использования бюджетных средств.

Формирование горизонтальных связей на региональном уровне позволит более гибко решать задачи, стоящие перед властями муниципальных образований и поселений и ориентированные на удовлетворение потребностей населения в бюджетных услугах [132, с. 22].

Рассматривая альтернативные варианты финансирования полномочий органов местного самоуправления поселений, можно выделить следующие:

- самостоятельная реализация полномочий;
- реализация полномочий в рамках межмуниципального сотрудничества;
- делегирование полномочия на уровень муниципального района.

В каждом из этих случаев необходимо оценить стоимость реализации полномочия.

При принятии решения о межмуниципальном сотрудничестве при осуществлении расходных полномочий необходимо выполнение следующих критериев:

$$\left\{ \begin{array}{l} \sum_{i=1}^n C_{ij} \geq \sum_{i=1}^n V_{ij} \\ \sum_{i=1}^n C_{ij} \geq \sum_{i=1}^n T_{ij} \end{array} \right. \quad (2.1)$$

$$\left\{ \begin{array}{l} \sum_{i=1}^n C_{ij} \geq \sum_{i=1}^n V_{ij} \\ \sum_{i=1}^n C_{ij} \geq \sum_{i=1}^n T_{ij} \end{array} \right. \quad (2.2)$$

где  $C_i$  – стоимость реализации  $i$ -го полномочия муниципальным образованием;

$V_i$  - объемы средств, которые расходует каждое из муниципальных образований для совместного финансирования реализации отдельного полномочия;

$T_i$  – межбюджетные трансферты на реализацию отдельного полномочия.

Если расходное полномочие финансируется самостоятельно поселением, то средства местных бюджетов используются напрямую. Если полномочие делегируется району, то такое делегирование сопровождается передачей соответствующих средств  $T_i$  в форме межбюджетных трансфертов из бюджета поселения в бюджета района. При формировании механизмов межмуниципального сотрудничества для совместного финансирования отдельных полномочий каждое из муниципальных образований расходует определенные объемы средств.

Межмуниципальное сотрудничество в данном случае обеспечивает соблюдение принципа эффекта масштаба при делегировании полномочий. Одновременно, учитывая, что делегирование полномочий часто происходит на основе субъективных оценок и в условиях несогласованности интересов поселений и муниципальных районов, наличие объективных финансовых критериев:

- позволит оптимизировать расходы бюджеты поселений;
- обеспечит согласование интересов муниципальных образований в рамках формирования и реализации устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений.

Таким образом, развитие межмуниципального сотрудничества может рассматриваться как одно из актуальных направлений рационализации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне.

Важнейшим недостатком системы межбюджетных отношений является распределение значительного объема трансфертов на основе текущих решений, что снижает прозрачность данной системы и увеличивает роль субъективного фактора в ее функционировании.

По мнению автора, для формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений целесообразно разработать субъектам РФ и муниципальным образованиям Стратегию развития межбюджетных отношений в субъектах РФ и муниципальных образованиях на 10-15 лет.

В предлагаемом документе необходимо отразить следующее:

- основные стратегические цели и задачи развития системы межбюджетных отношений на долгосрочную перспективу;
- основные прогнозируемые бюджетные параметры межбюджетных трансфертов;
- реестр расходных полномочий субъекта РФ и муниципального образования, а также планируемые изменения разграничения доходных и расходных полномочий;
- методики распределения трансфертов, субвенций, субсидий из регионального бюджета в местные бюджеты;
- методику определения отрицательных трансфертов на уровне субъект РФ – муниципальные образования;
- методику формирования и использования региональных фондов финансовых резервов;
- основные требования по организации бюджетного процесса.

Важнейшим направлением формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории является оптимизация отношений с экономическими субъектами в части совершенствования налогового администрирования.

Предлагается расширить полномочия органов местного самоуправления и в части сбора местных налогов. Это позволит сократить задолженность налогоплательщиков перед бюджетом и повысить достоверность сведений, необходимых для исчисления налоговой базы, а также снять с налоговых органов работу, связанную с направлением налогоплательщикам налоговых уведомлений.

Это задача может быть решена путем восстановления в налоговом законодательстве правового статуса сборщиков налогов. Ранее возможность создания подобного института была предусмотрена ст. 9 и 25 НК РФ. Однако она не была реализована до конца во многом из-за неопределенности статуса сборщиков налогов в налоговых отношениях. Учитывая исключительно судебный порядок взыскания налогов с физических лиц, создание служб сборщиков налогов, по мнению автора, стало бы действенным способом контроля за уплатой имущественных налогов

физическими лицами (земельного налога, налога на имущество физических лиц, транспортного налога). Это подтверждается зарубежной практикой.

Кроме того, на взгляд автора, важно создать единую базу плательщиков местных налогов. Для этого необходимо разработать на федеральном уровне единые требования к данным по учету объектов недвижимости и правообладателей земельных участков, что обеспечит сопоставимость баз данных о налогоплательщиках, необходимых для исчисления налогов.

Одним из важнейших направлений формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений является совершенствование федерального законодательства в части отдельных региональных и местных налогов. В целях увеличения доходной базы местных бюджетов для саморазвития территории необходимо:

- утвердить методику определения стоимости объектов недвижимого имущества, приближенную к реальным рыночным ценам (кадастровой стоимости) и определить источники финансирования проведения указанной оценки;

- определить состав недвижимого имущества и организовать процесс формирования кадастра объектов недвижимости в целях перехода к налогу на недвижимость, а также определить механизмы взаимодействия федеральных органов, уполномоченных по контролю за налогообложением, органов, осуществляющий кадастровый и технический учет объектов недвижимости, и органов, регистрирующих имущество и сделки с ним.

Качество налогового администрирования транспортного налога может быть повышено путем установления обязанности налогоплательщиков подтверждать отсутствие задолженности по налогу при регистрации, перерегистрации, прохождении технического осмотра транспортных средств.

Введение с 01.01.2012 г. института консолидированной группы налогоплательщиков должно положительно сказаться на конкуренции между регионами на получение налога на прибыль от тех или иных налогоплательщиков, следовательно, на стимулировании заинтересованности субъектов РФ в повышении собственного налогового потенциала. Таким

образом, администрирование налога на прибыль организаций по консолидированной группе налогоплательщиков оказывает непосредственное влияние на решение проблем бюджетно-налоговых отношений. В данном случае в качестве инструмента региональные власти могут использовать налоговую ставку по налогу на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, которая может быть понижена законами субъектов РФ для отдельных категорий налогоплательщиков.

С целью снижения рисков налоговых правонарушений и образования задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему РФ целесообразно внедрять горизонтальный мониторинг деятельности доходобразующих налогоплательщиков для региональных и местных бюджетов. Практика горизонтального мониторинга уже внедряется ФНС России в работе с крупными налогоплательщиками.

Соглашение о горизонтальном мониторинге предусматривает полное раскрытие информации о своей деятельности со стороны налогоплательщиков, а также предоставление любых других документов и разъяснений по сделкам по запросу налогового органа. В рамках заключенных двусторонних соглашений налоговый орган будет осуществлять мониторинг финансово-хозяйственных операций в режиме реального времени. Организации соглашаются до подачи деклараций предоставлять налоговым органам материалы налогового и бухгалтерского учета. Взамен участники получают оперативные рекомендации инспекторов по возникающим в процессе текущей деятельности налоговым рискам. Цель горизонтального мониторинга – создание партнерских взаимоотношений налогового органа с налогоплательщиками путем своевременного реагирования на возникновение налоговых рисков и предупреждение нарушений налогового, валютного и другого законодательства, контроль за которым осуществляется органами ФНС.

Горизонтальный мониторинг предполагает переход от постконтроля над правильностью уплаты организациями налогов к текущему и предварительному анализу их деятельности.



Реализация предлагаемых положений методологии обеспечивает укрепление доходной базы территориальных бюджетов, повышение самостоятельности бюджетов субъектов РФ, и тем самым, формирует устойчивую систему бюджетно-налоговых отношений.

## 2.2 Модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне

Региональная бюджетно-налоговая политика неразрывно связана с общенациональными вопросами, которые содержатся в поддержании экономического развития, организации общества социальной справедливости, диверсификации производства, переходе на мировые рынки с конкурентоспособной продукцией со значительной добавленной стоимостью, увеличении качества предоставления государственных услуг. Воплощение перечисленных приоритетов невозможно без сбалансированной и взаимоувязанной политики, которая поводится на всех уровнях публичной власти, также за счет бюджетных средств, которые выступают в качестве катализаторов социально-экономических процессов.

Успех экономических преобразований в Российской Федерации в огромной мере зависит от степени согласования интересов федерального центра, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере. Есть основания полагать, что основные противоречия между центром и регионами лежат именно в бюджетно-налоговой сфере.

Реформирование бюджетного устройства и налоговой системы Российской Федерации потребовало принципиально иных подходов в проведении бюджетно-налоговой политики, основанной на принципах бюджетного федерализма, обеспечивающего единство и целостность страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов, включенных в их компетенцию. Бюджеты стали рассматриваться как самостоятельные финансовые институты, формирующиеся на основе

разграничения налоговых и бюджетных полномочий по соответствующим уровням бюджетной системы Российской Федерации. В связи с этим большое значение приобрели вопросы эффективного исполнения доходной части бюджетов территорий, а также согласования интересов федерального центра, субъектов РФ и муниципальных образований в сфере разграничения доходных полномочий.

В Российской Федерации сложилась довольно противоречивая и экономически неэффективная модель разграничения и распределения налогов между бюджетами разных уровней (Таблица 2.7).

Таблица 2.7– Соотношение доходов и расходов федерального бюджета РФ и консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008-2013 гг.\*

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Доходы, %	60,0/40,0	54,0/46,0	52,0/48,0	54,5/45,5	60,2/39,8	61,5/38,5
Расходы, %	54,1/45,9	60,1/39,9	57,0/43,0	54,6/45,4	55,5/45,5	60,2/34,8

\*рассчитано автором на основании данных Федерального казначейства РФ

В современных условиях сохраняется существенная подчиненность региональных бюджетов от федерального центра и федеральных трансфертов. В 2008-2013 гг. собственная доходная база бюджетов субъектов РФ обеспечивает лишь 40% их расходных обязательств.

Проанализируем показатели исполнения бюджетов субъектов РФ в 2008-2013 гг. (Таблица 2.8).

Таблица 2.8 – Показатели исполнения бюджетов субъектов РФ в 2008-2013 гг.\*

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Доходы, млрд. руб.	5184,5	4950,7	5460,8	6478,9	8064,5	8164,7
Расходы, млрд. руб.	5228,5	5227,5	5548,4	6498,8	8343,2	8806,7
Дефицит / профицит, млрд. руб.	-44,0	-276,9	-87,6	-19,9	-278,7	-642
Дефицит / профицит, %	-0,8	-5,3	-1,6	-0,3	-3,3	-7,3
Количество региональных бюджетов с дефицитом, ед.	46	58	61	56	57	58
Количество региональных бюджетов с профицитом, ед.	37	25	22	27	26	25

\*составлено автором на основании данных Минфина РФ

Как показывает анализ данных таблицы 2.8 современная практика исполнения бюджетов субъектов РФ на протяжении 2008-2013 гг.

демонстрирует тенденцию к увеличению дефицита бюджетов субъектов РФ. За 2008-2013 гг. наблюдается негативная тенденция увеличения количества бюджетов, заканчивающих финансовый год с дефицитом. Если в 2007 г. дефицитными были 37 региональных бюджетов, то в 2013 г. их число до 58.

Важно подчеркнуть при этом, что число дефицитных бюджетов в 2014-2016 гг. может существенно возросли в связи с проводимыми мероприятиями по повышению заработной платы работникам бюджетной сферы. По оценке Минэкономразвития к 2018 г. дефицит бюджетов регионов может достичь 1,4 трлн. руб.

Следует отметить, что закрепление налоговых доходов и их распределение между уровнями российской налоговой системе нельзя признать оптимальным, поскольку не обеспечивается подлинной финансовой самостоятельности региональных и муниципальных органов власти (таблица 2.9).

Таблица 2.9. – Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ в 2008-2013 гг. \*, %

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Федеральный бюджет	44,9	39,7	41,4	46,1	47,1	47,9
Бюджеты субъектов РФ	46,2	49,0	48,9	45,1	44,4	43,9
Местные бюджеты	8,9	11,3	10,2	8,8	8,2	8,2
Консолидированный бюджет	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\*рассчитано автором на основании данных форм статистической налоговой отчетности ФНС России за 2008-2013 гг.1 –НМ «Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ» [URL:http:// www.nalog.ru](http://www.nalog.ru)

По отчетным данным ФНС России налоговые доходы в консолидированных бюджетах РФ в 2008-2013 гг. составили более 50% от общей суммы их доходов. При этом практически все доходы от федеральных налогов, поступающие в региональные бюджеты, закреплены за ними на постоянной основе. Вместе с тем, говорить о подлинной финансовой самостоятельности региональных органов власти пока не приходится.

Из поступающих в региональные бюджеты налогов реально управлять элементами они могут только по трем региональным налогам и достаточно в ограниченном объеме. При этом поступления по этим налогам за 2008-2013

гг. не превышали 20% от общей суммы налоговых поступлений в бюджеты субъектов РФ. В части налоговых доходов от федеральных налогов региональные органы имеют возможность лишь планировать их поступление на перспективу. Но реального влияния на рост этих налоговых доходов региональные органы власти не имеют, за исключением, налога на прибыль организаций, по которому региональные органы могут в весьма ограниченных пределах снижать налоговую ставку.

Что же касается местных бюджетов, то здесь наблюдается совсем удручающая картина: их доходная часть практически полностью зависит от поступлений различного рода трансфертов из региональных бюджетов. В 2011 г. расходы местных бюджетов менее чем на треть покрывалась за счет поступлений от налогов и налоговых доходов. Остальная часть расходов финансировалась за счет поступлений различного рода трансфертов из вышестоящих бюджетов [161, с. 41]. При этом весьма важно подчеркнуть, что из общей налоговых поступлений только 27,7% составляют собственные налоговые доходы. Реального воздействия на размер поступлений по основной массе налоговых доходов (72,3%) муниципальные органы практически не имеют. Они не могут даже планировать поступление этих доходов на перспективу поскольку основная их доля не закреплена за местными бюджетами на постоянной основе. Если же соотнести сумму собственных налоговых доходов к общей сумме доходов местных бюджетов, то их доля составит менее 10 %. Таким образом, существующая в настоящее время централизация налоговых доходов приводит к снижению заинтересованности региональных, и особенно местных органов власти в расширении налогового потенциала соответствующей территории. Они практически не имеют прав участия в управлении элементами федеральных налогов, доходы от которых зачисляются в соответствующие бюджеты.

Ограничены их права и при установлении многих элементов по закрепленным за ними региональным и местным налогам. В этих условиях вопрос о согласовании интересов распределения налоговых полномочий между уровнями власти стоит достаточно остро и требует решения. На наш взгляд, необходимо осуществить меры по перераспределению налогов и

налоговых доходов в пользу территориальных бюджетов, и в первую очередь - местных. В связи с этим становится очевидной необходимость обоснования направлений разграничения налоговых полномочий между уровнями власти, направленных не только на пополнение доходной базы региональных и местных бюджетов, но и создание соответствующих условий для укрепления самостоятельности органов власти и повышения их ответственности и инициативности в рамках гармонизации бюджетно-налоговых отношений.

Слово «гармония» происходит от греческого *harmonia* – согласованность, стройное сочетание, соразмерность (разных качеств, предметов, явлений, частей целого). Гармонизация обозначает упрочение связей, в частности, речь может идти о гармонизации отношений между государством и религией, гармонизации межнациональных, семейных, экономических отношений и т.д. Применительно к экономическим отношениям гармонизация предполагает «взаимное согласование, сведение в систему, унификацию, координацию, упорядочение, обеспечение взаимного соответствия разных мер, действий, мероприятий экономического характера» [218].

С точки зрения автора, гармонизацию бюджетно-налоговых отношений можно рассматривать как согласование интересов органов власти различных уровней и их реальных возможностей для реализации бюджетно-налоговых полномочий. Следует отметить, что гармонизация бюджетно-налоговых отношений основывается на аксиоме, что в федеративном государстве для осуществления целеустремлённого, устойчивого и эффективного развития следует принимать во внимание триаду «функции – полномочия – ресурсы», где все уровни власти должны выполнять определенные функции. Для выполнения данных функций они должны обладать некоторыми компетенциями и иметь достаточные ресурсы. Для этого следует организовать обстоятельства для взаимного согласования бюджетно-налоговых интересов всех уровней власти. Модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений в Российской Федерации представлена на рисунке 2.2.

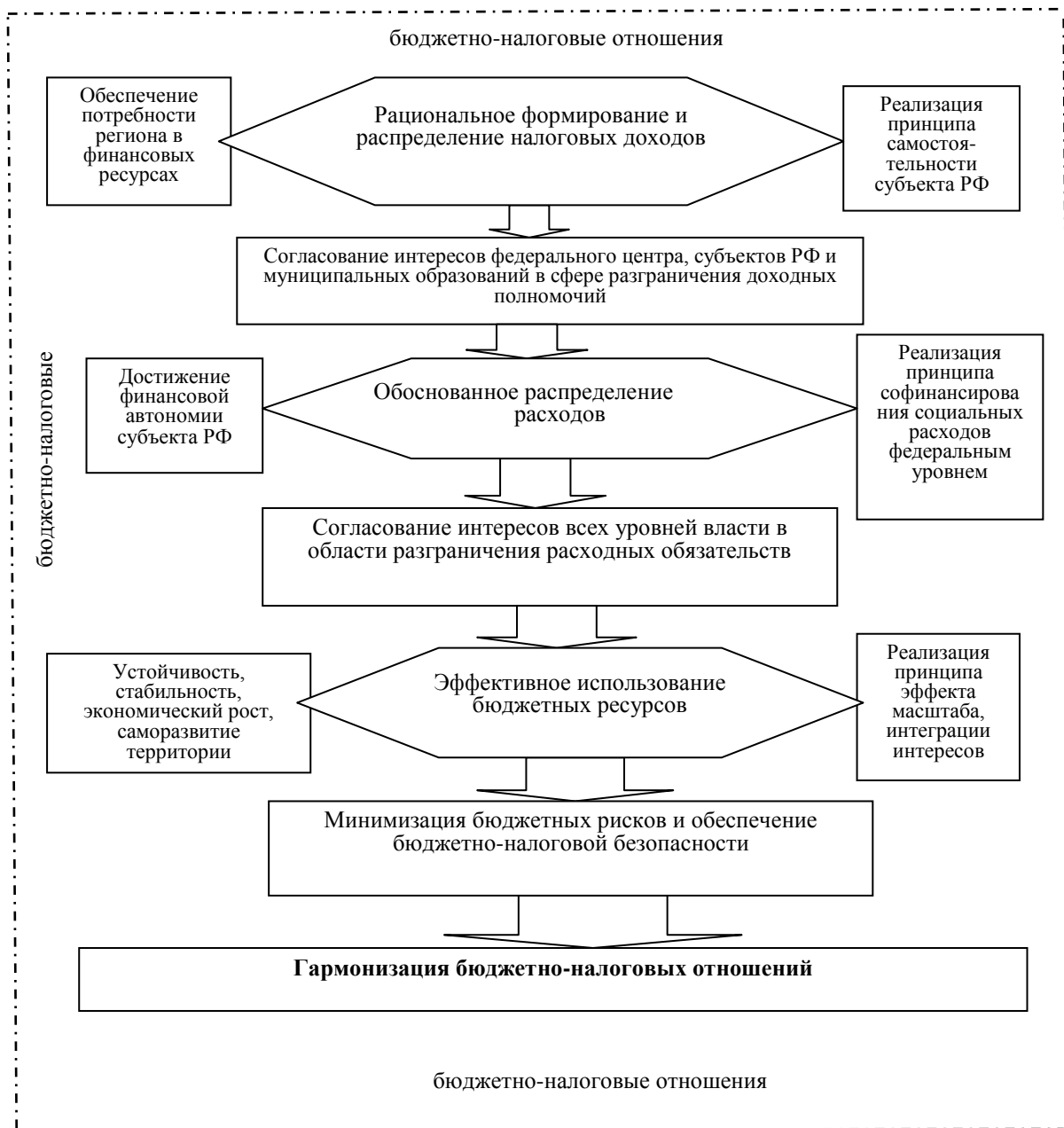


Рисунок 2.2 – Модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений

Целью гармонизации бюджетно-налоговых отношений является согласование интересов органов власти различных уровней в сфере разграничения доходных полномочий, расходных обязательств, минимизации бюджетных рисков и обеспечение бюджетно-налоговой безопасности.

Для этого в основе гармонизации должны быть заложены следующие принципы:

- принцип самостоятельности субъекта Российской Федерации;

- принцип софинансирования социальных расходов федеральным уровнем;

- принцип эффекта масштаба, интеграции интересов.

Гармонизация бюджетно-налоговых отношений подразумевает расширение налоговых полномочий региональных органов власти и местного самоуправления при одновременном повышении эффективности налогового администрирования. При этом по сравнению с практикой 1990-х гг. расширение полномочий будет осуществляться в принципиально иной федеративной обстановке:

- в стране существенно усилена вертикаль власти;

- отсутствует тенденция к демонстрации независимости регионов от федерального центра;

- ликвидированы риски потери единого экономического пространства.

В этих условиях дополнительные налоговые полномочия органам власти не приведут к кризису государственности, а послужат исключительно повышению бюджетной самостоятельности и сбалансированности бюджетно-налоговых отношений. На основе проведенного исследования и с учетом опыта построения налоговых систем ряда федеративных государств считаем целесообразным предложить распределение налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы РФ.

Предлагаемое разграничение налоговых полномочий строится на принципах бюджетного федерализма и направлено на согласование интересов федерального центра, субъектов РФ и муниципальных образований в сфере разграничения доходных полномочий.

Предполагается, что федеральные, региональные и местные налоги в полном объеме будут поступать в соответствующие бюджеты, а совместные федеральные налоги – перераспределяться между бюджетами разных уровней по дифференцированным нормативам, которые закреплены на постоянной основе. По мнению автора, налоговые полномочия следует разграничить между органами власти разных уровней соответствующим образом (Таблица 2.10).

Таблица 2.10 – Предлагаемое разграничение налоговых полномочий между органами власти разных уровней в Российской Федерации

Налог	Статус	Налоговая база	Ставка		Льготы	Порядок исчисления	Зачисление
			Минимальная	Максимальная			
Федеральные налоги и сборы							
НДС	F	F	F	F	F	F	F
Водный налог	F	F	F	F	F	F	F
Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование водных биологических ресурсов	F	F	F	F	F	F	F
Государственная пошлина	F	F	F	F	F	F	F
Совместные федеральные налоги							
Налог на прибыль организаций	S	F	F,R	F	F,R	F	F,R,M
Акцизы	S	F	F	F	F	F	F,R,M
Налог на добычу полезных ископаемых	S	F	F	F	F	F	F,R,M
Региональные налоги							
Налог на доходы физических лиц	R	F	R	F	F,R	F,R	R,M
Транспортный налог	R	F	R	R	F,R	F,R	R
Налог на имущество организаций	R	F	R	F	F,R	F,R	R
Налог на игорный бизнес	R	F	R	F	F,R	F,R	R
Местные налоги							
Земельный налог	M	F	M	F	F,M	F	M
Налог на имущество организаций	M	F	M	F	F,M	F	M
Единый сельскохозяйственный налог	M	F	M	F	F,M	F	M
Упрощенная система налогообложения	M	F	M	F	F,M	F	M
Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности	M	F	M	F	F,M	F	M

Примечание: F – Российская Федерация, R – субъект РФ, M – местные органы самоуправления, S – совместные налоги

В качестве совместных налогов предлагается использовать налог на прибыль организаций, акцизы и налог на добычу полезных ископаемых.

На наш взгляд, для пополнения доходной базы местных бюджетов, следует установить следующие нормативы отчислений от совместного федерального налога на прибыль организаций:

- 2% - федеральный бюджет;
- 13% - в бюджеты субъектов РФ;
- 5% - в местные бюджеты.



По налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых должны быть установлены следующие пропорции:

- 50% - в федеральный бюджет;
- 50% - в бюджеты субъектов РФ.

Это определено тем, что хотя задачи природопользования входят в предметы общего ведения всех уровней власти, таким образом, реально они могут эффективно реализовываться на территории.

Предлагается, что налог на добычу по необщераспространенным полезным ископаемым (нефть, газ, золото, алмазы, руда, уголь и т.д.) будет поступать только в федеральный бюджет.

Природные ресурсы распределены крайне неравномерно на территории, а поступления от их добычи подвержены изменениям мировой экономической и политической конъюнктуры, в связи с чем децентрализация данных поступлений является нецелесообразной.

По акцизам по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации нормативы отчислений в бюджеты разных уровней должны быть установлены в следующих пропорциях:

- 50% - в федеральный бюджет;
- 50% в бюджет субъекта РФ.

Предлагаемое разграничение налоговых полномочий между органами власти разных уровней в РФ увеличит количество субъектов РФ, которые могут функционировать и развиваться за счет собственных источников, доля которых в покрытии расходов увеличится до 65-70%. При этом для региональных и местных органов власти создается благоприятный режим для поиска и мобилизации внутренних источников дополнительных доходов благодаря возможности их влияния на рост налогооблагаемой базы.

Также становится очевидной необходимость выработки серьезных мер, направленных на расширение налоговых полномочий региональных и местных органов власти в управлении отдельными элементами налогов:

- 1) предоставить право законодательным органам субъекта РФ уменьшать ставку отчислений от налога на прибыль организаций в региональные бюджеты. В частности, данная налоговая льгота может быть

предоставлена только тем налогоплательщикам, которые также ведут деятельность в производственной сфере на данной территории. Также, одним из важнейших условий применения данной льготы (закрепленной законодательно) является применение налогоплательщиком части высвободившихся ресурсов на инвестиционные цели.

Установленные ограничения по снижению ставки налога на прибыль организаций, по которой он перечисляется в бюджеты субъектов РФ, дают возможность региональным органам предоставлять налогоплательщикам налоговые льготы в 2012 г. по налогу на сумму около 350 млрд. руб. Эта сумма составляет порядка 2% от всех уплаченных налогоплательщиком налогов в бюджетную систему страны. Существующий порядок значительно ограничивает возможности субъектов РФ (при полном отсутствии таких возможностей у муниципалитетов) в стимулировании привлечения дополнительных инвестиций в экономику регионов путем создания благоприятного налогового климата;

2) статья 381 НК РФ, посвященная налоговым льготам по налогу на имущество организаций, включает в себя 19 пунктов. В 2012-2013 гг. потери региональных бюджетов от установленных льгот составляют в настоящее время порядка 30% всей суммы налога, поступающей в эти бюджеты. В целях расширения налоговой автономии региональных бюджетов целесообразно отменить ряд налоговых льгот по налогу на имущество организаций для отдельных категорий налогоплательщиков (Таблица 2.11).

Представленные расчеты показывают, что сумма льгот по налогу на имущество организаций в РФ в 2012 году составляет 67% от суммы налога исчисленного к уплате в бюджет.

Предлагаемая отмена льгот по организациям является оправданной, так как рассматриваемые категории организаций кроме бюджетной деятельности осуществляют деятельность, приносящую доход и имеют финансовые возможности оплачивать налог на имущество организаций;

3) доходную базу местных бюджетов можно существенно укрепить также за счет реформирования земельных отношений и земельного налога. В рамках предлагаемой модели разграничения налоговых полномочий имеет

смысл предоставить местным органам власти больше прав в регулировании ставок по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, которое или не используется или используется не по назначению. В частности, собственник земли сельскохозяйственного назначения пользуется льготной ставкой земельного налога в размере 0,3%.

Во многих субъектах РФ огромное количество земельных участков сельскохозяйственной земли являются заброшенными или застроенными, особенно вокруг крупных городов, жильем. Низкая ставка налогообложения не мотивирует их владельцев включать земли в сельскохозяйственный оборот;

4) представляется целесообразным дать право местным органам власти повышать ставку налога на неиспользуемые сельскохозяйственные земли, или используемые не по назначению в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, в соответствии с предписаниями органов земельного надзора. Также необходимо установить обязанность всех государственных органов уплачивать земельный налог в бюджет муниципальных образований за земельные участки, находящиеся в государственной собственности. Данная практика активно используется в ряде зарубежных стран и направлена на повышение эффективности муниципального управления и укрепления их финансовой самостоятельности [161, с. 43].

Еще одна серьезная проблема связана с тем, что подавляющая часть налогоплательщиков своевременно не осуществляет необходимую регистрацию своего права на находящиеся в их пользовании земельные участки и паи по причине высокой стоимости соответствующих процедур. В связи с этим местные несут серьезные финансовые потери, поскольку при отсутствии зарегистрированного права собственности земельный налог взиматься не может. Сельскохозяйственные предприятия, которые в большинстве муниципалитетов являются главными налогоплательщиками, в связи с отсутствием свободных денежных средств также вынуждены откладывать оформление земельных участков. В результате земельный налог в местные бюджеты не исчисляется и не уплачивается.

Таблица 2.11 – Изменения налоговых доходов бюджетов субъектов РФ в результате предлагаемой отмены ряда налоговых льгот по налогу на имущество организаций (по данным 2012 г.)\*, в тыс. руб.

Показатели	РФ	ЦФО	Северо-Западный федеральный округ	Северо-Кавказский федеральный округ	Южный федеральный округ	Приволжский федеральный округ	Уральский федеральный округ	Сибирский федеральный округ	Дальневосточный федеральный округ
1. Сумма налога, исчисленная к уплате в бюджет	536272187	172992383	62404987	10336304	38094526	81665533	98982483	60253894	27085739
2. Сумма налога, не поступившая в связи с предоставлением налоговых льгот	364447306 (67,9%)	90752142 (52,4%)	51994336 (83,3%)	4956513 (47,9%)	18970723 (49,8%)	48171322 (58,9%)	74650698 (75,4%)	29432352 (48,9%)	45519220 (168,1%)
3. Предполагаемое дополнительное поступление в связи с отменой налоговых льгот, всего в том числе:	187550373	33138537	26062894	2725891	13348976	23884339	48996936	19585670,0	19805130
3.1 по организациям и учреждениям уголовно-исполнительной системы	1035554	209944	111752	23526	63052	278078	115879	168933	64390
3.2 по организациям – в отношении ж/д путей общего пользования, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов	41721609	5798557	7003702	497430	3674922	5166974	5393349	8747182	5439493
3.3 по организациям - в отношении линий энергопередачи	43085597	12317733	5541574	1017269	2589214	5219084	8123013	5474628	2803082
3.4 по организациям - в отношении магистральных трубопроводов	101707613	14812303	13405866	1187666	7021788	13220203	35364695	5196927	11498165
4 Предполагаемый налог на имущество организаций в связи с отменой налоговых льгот	723822560 (+34,9%)	206130920 (+19,2%)	88467881,0 (+41,7%)	13062195 (+26,4%)	51443502 (+35,1%)	105549872 (+29,3%)	147979419 (+49,5%)	79839564 (+32,5%)	46890869 (+73,1%)

\*рассчитано автором на основании данных форм статистической налоговой отчетности ФНС России за 2012 г.5 –НИО «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на имущество организаций» [URL:http:// www.nalog.ru](http://www.nalog.ru)

В целях полного учета земель и стимулирования вовлечения их в хозяйственный оборот необходимо предоставить на федеральном уровне право на оценку объектов недвижимости комитетам по управлению муниципальным имуществом для отдельных категорий налогоплательщиков. На основании данной оценки и можно будет производить исчисление налога.

Таким образом, предлагаемая модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений в Российской Федерации будет способствовать согласованию и сбалансированности интересов органов власти различных уровней в сфере разграничения доходных и расходных полномочий, эффективному использованию бюджетных ресурсов и обеспечению бюджетно-налоговой безопасности региона.

Гармонизация бюджетно-налоговых отношений предполагает эффективное использование бюджетных ресурсов в рамках формирования программных расходов на региональном уровне, что в свою очередь актуализирует рассмотрение важной проблемы обоснования программного бюджета региона в современных условиях развития бюджетно-налоговых отношений, исследованию которой посвящен следующий раздел диссертационной работы.

### 2.3 Методологические основы обоснования программного бюджета региона

Расходы бюджета выступают в качестве инструмента реализации макроэкономической политики страны, с помощью которого государство осуществляет воздействие на экономическое и социальное состояние общества. Также расходы бюджета выступают в виде инструмента распределения финансовых ресурсов между отраслями производства.

В настоящее время существует два подхода к трактовке категории «расходы бюджета». Согласно первому подходу расходы бюджета представляют собой «процесс выделения и использования финансовых

ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с законами о бюджетах на соответствующий финансовый год» [214, с. 346].

В соответствии с данным определением расходы бюджета – это процесс, но «процесс – это ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная смена состояний в развитии чего-нибудь» [158, с. 525]. Однако, процессом может выступать лишь совокупность механизмов распределения расходов бюджета, а не расходы.

Согласно второму подходу категория «расходы бюджета» представляет собой экономические отношения, а также составную часть бюджетных отношений. Ряд ученых: М.В. Романовский, О.В. Врублевский и Б.М. Сабанти, под понятием «расходы бюджета» понимают «расходы бюджета, являясь важной составной частью государственных расходов в целом, выражают экономические отношения, возникающие в связи с использованием средств общегосударственного денежного фонда» [215, с. 191]. Формой проявления данных отношений являются определенные виды бюджетных расходов, формируемые под действием совокупности факторов: типом и функциями государства, степенью социально-экономического развития и т.п.

Таким образом, расходы бюджета не могут выступать лишь результатом использования бюджетных средств, так как сначала происходит распределение бюджетного фонда и определение размера денежных средств, который будет использована в будущем.

Профессор Вознесенский Э.А. отождествлял понятия «использование бюджетного фонда» и «расходы бюджета», характеризуя функции бюджета: «поскольку бюджет является наиболее широкой финансовой категорией, то ему принадлежат все функции, присущие финансам: образование бюджетного фонда (доходы бюджета), использование бюджетного фонда (расходы бюджета) и контрольная» [81, с.117].

Профессор Акперов И.Г. среди функций бюджета выделяет использование бюджетного фонда. Данная функция раскрывается им следующим образом: «использование бюджетного фонда – расходы бюджета» [46, с. 28].

Профессор В.М. Родионова определяет расходы бюджета как экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначению [180, с. 393].

В учебнике, изданном под ред. профессора А.Г. Грязновой, профессора Е.В. Маркиной, понятие расходов бюджета трактуется следующим образом: «часть бюджетных отношений, связанных с распределением и использованием фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления». По своему материальному воплощению – «денежные средства, предоставляемые из бюджета на выполнение органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них функций и задач» [213, с. 483].

Определение расходов бюджета как вида экономических отношений, которые возникают в процессе распределения фонда денежных средств, ограничено организацией исполнения и учета денежных средств. Исполнение бюджета по расходам состоит из нескольких этапов, включающих четко регламентированные и обязательные к учету процедуры принятия бюджетных обязательств, подтверждения денежных обязательств и подтверждение исполнения денежных обязательств.

В соответствии с нормативной базой (Бюджетным кодексом Российской Федерации) расходы бюджета представляют собой выплачиваемые денежные средства, за исключением тех, которые признаются источниками финансирования дефицита бюджета. Данное определение установлено в Федеральном законе от 26.04.2007 г. №63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Предыдущая версия Бюджетного кодекса Российской Федерации (статья 6) расходы бюджета определяла как совокупность денежных средств, направляемых на финансовое обеспечение задач и государственных функций. При этом понятие «финансовое обеспечение задач» определяет конкретное содержание

каждой статье расхода бюджета. При этом в новом определении расходов данная категория не определена с позиции фактических расходов, то есть если нет фактических затрат, то мы не можем определять эффективность использования бюджетных средств.

Анализируя новые положения Бюджетного Кодекса в отношении понятия расходов бюджета, целесообразно отметить, что расходы бюджета рассматриваются в узком смысле: если деньги выбыли из бюджета (выплачены), то бюджет выполнен. Данное определение не дает полной информации о том, каким образом эти средства фактически израсходованы. Информация, которую можно получить лишь в конце бюджетного года о неизрасходованных лимитах бюджетных средств, характеризует настоящее расходование средств бюджета.

Таким образом, новое определение расходов позволяет сделать вывод, что направления расходования средств не регламентированы нормативно. К расходам бюджета в настоящее время относятся все выплачиваемые денежные средства безотносительно финансового обеспечения реализации задач и государственных функций. Таким образом, бюджетные расходы характеризуются только количественными параметрами, то есть суммами списанных со счета средств.

Выплаты - выдача денежных средств физическим лицам по обязательствам государства, коммерческих структур, бюджетных, внебюджетных, страховых и общественных организаций. Выплаты оформляются в наличной форме, а по желанию населения – в безналичной форме, путем банковских перечислений [218, с. 214].

Определение «выплата» характеризует расход наличных средств, а не открытие лимитов, оплату денежных обязательств распорядителей и получателей бюджетных расходов. Поэтому считаем, что понятие расходов бюджета в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации требует существенного терминологического уточнения.

В общем виде сущность расходов бюджета проявляется через конкретные видовые характеристики расходов, которые характеризуются с качественной, позволяющей определить экономическую природу и



общественное назначение бюджетных расходов, и количественной, характеризующей величину бюджетных расходов, стороны.

Количественные параметры бюджетных расходов формируются в законе об исполнении бюджета соответствующего уровня на конкретный год. Качественные параметры характеризуют форму, виды, сроки и условия расходования средств.

На наш взгляд, понятие «расходы бюджета» в практическом смысле целесообразно определять как движение денежных средств, характеризующееся количественными и качественными характеристиками, отражающими форму, условия, сроки предоставления средств и их использования, и подлежащими обязательному учету в соответствии с действующим законодательством.

В соответствии со статьей 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходы бюджетов разных уровней формируются на основании расходных обязательств, которые установлены законодательством Российской Федерации посредством разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, исполнять которые необходимо в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств соответствующих бюджетов [2].

В соответствии с Программой повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 г. и Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации бюджеты бюджетной системы РФ постепенно приобретают вид комплексов крупных государственных программ, реализующих стратегические цели развития и обеспечивающие эффективное использование бюджетных средств.

Несмотря на значительные различия в стратегиях и последовательности внедрения инструментов программного бюджета, в целом можно выделить два типа программно-целевого управления общественными финансами (Таблица 2.12).

Таблица 2.12 - Сравнение «контрактной» и «административной» модели программного бюджетирования

<b>«Контрактная» модель</b>	
Установление планируемых (ожидаемых) результатов использования бюджетных средств в рамках соглашений, в том числе – контрактов о предоставлении услуг	
Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Канада, ЮАР, скандинавские страны	<p><b>Преимущества:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- конкурсный отбор (в том числе агентств) для предоставления общественных услуг;</li> <li>- заинтересованность и ответственность ведомств, отсутствие необходимости в сложных механизмах межведомственной координации;</li> <li>- более высокая степень использования информации о результативности в бюджетном процессе, в том числе – конкурентные механизмы распределения ассигнований.</li> </ul> <p><b>Недостатки:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- «рамочный» характер акта о бюджете;</li> <li>- усложнение функции органов власти, связанной с определением условий контрактов и контроля за их исполнением.</li> </ul>
<p><b>Формат бюджета:</b> в ведомственной структуре конкретные программы всегда носят внутриведомственный характер. Бюджет может содержать несколько сотен бюджетных программ, при этом на уровне парламента утверждается укрупненная структура расходов с правом (обязанностью) ведомств по ее детализации. Характерна для «парламентской» модели государственной власти.</p>	
<b>«Административная» модель</b>	
Установление планируемых (ожидаемых) результатов использования бюджетных средств в актах (решениях) «вышестоящих» органов власти	
Франция, Италия, Бразилия, Россия	<p><b>Преимущества:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- единая методология формирования и оценки программ в разных сферах;</li> <li>- небольшое количество (от 100 до 150) программ, четкая структура расходов бюджета по целям и результатам политик.</li> </ul> <p><b>Недостатки:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- необходимость сложных механизмов межведомственной координации;</li> <li>- риски формального контроля за достижением показателей и снижения самостоятельности (ответственности) ведомств.</li> </ul>
<p><b>Формат бюджета:</b> в разрезе сфер политики («миссий»), программ, мероприятий. Характерен для «президентской» модели государственной власти.</p>	

Как показывает анализ международного опыта, во многих развитых странах программный бюджет рассматривается в качестве основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов, открытости и прозрачности деятельности органов власти на всех уровнях управления и приближения сложной информации о государственных финансах к формату, более доступному для граждан [63, с.15].

Эти модели не являются взаимоисключающими, речь идет о различиях в акцентах при организации бюджетного процесса и определении структуры бюджетных расходов. В большинстве стран присутствуют признаки обеих моделей, а, например, США – страна с наиболее долгой (с 1940-х годов) историей развития программно-целевых методов управления и

бюджетирования – занимает уникальное «промежуточное» положение между ними [63, с. 15].

Следует отметить, что бюджетная реформа в России в части внедрения программно-целевых методов бюджетирования, начатая в 2004 г. первоначально ориентировалась на «контрактную» модель. Это позволило провести необходимую подготовительную работу на уровне ведомств (формулировка целей, индикаторов деятельности, опыт подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности, внедрение ведомственных целевых программ, накопление информации и т.д.). Однако информация о достигнутых и планируемых результатах деятельности ведомств практически не использовалась в бюджетном процессе из-за отсутствия четко сформулированной общей системы целей федеральных органов исполнительной власти. С 2010 г. Правительством РФ было обосновано решение о переориентации на «административную» (формируемую «сверху вниз») модель программного бюджета.

В настоящее время существуют разнообразные направления и классификации целевых программ: по целям, срокам, уровням и др. [149].

Программный принцип формирования федерального бюджета РФ на 2011-2013 гг. реализован следующим образом: 96,7% расходов федерального бюджета (на 2012-2013 гг. в размере 97%) были сконцентрированы в рамках 41 государственной программы по пяти направлениям:

- новое качество жизни;
- инновационное развитие и модернизация экономики;
- обеспечение национальной безопасности;
- сбалансированное региональное развитие;
- эффективное государство.

Следует отметить, что в 2011-2013 гг. существенных изменений в элементах бюджетной классификации расходов бюджетов не произошло, хотя определенные трансформации будут иметь место в будущем. В 2013 г. внедрение программного бюджета в России вступило в активную фазу. Президентом России в Бюджетном послании о бюджетной политике РФ в 2014-2016 гг. поставлена задача развития программно-целевых методов

управления: «Государственные программы Российской Федерации должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование. Проект федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, бюджеты некоторых субъектов Российской Федерации будут сформированы в структуре государственных программ» [19].

Проведем исследование программной составляющей расходов регионального бюджета на примере бюджета Курской области в 2012-2015 гг. Распределение бюджетных ассигнований бюджета Курской области на 2013-2015 гг. по государственным программам представлено в приложении 1. Для формирования аналитических выводов было проведено изучение расходов бюджета Курской области по разделам классификации расходов и определена доля региональных целевых программ в каждом разделе.

Распределение бюджетных ассигнований на 2013-2015 годы предусмотрено в разрезе реализации 27 государственных программ и расходов на непрограммную деятельность. Указанные программы включают расходы на финансирование региональных и ведомственных программ и отдельные мероприятия, реализуемые органами государственной власти Курской области. Непрограммная часть включает расходы на содержание аппарата управления, уплату налогов, сборов и иных платежей и др.

Доля программных расходов в бюджете Курской области значительно выросла в 2012 году по сравнению с предыдущими годами, например, в сравнении с 2011 годом - в 2 раза, составив в 2012 году 49,7 %. В планируемом периоде 2013-2015 годов доля расходов, осуществляемых в рамках областных и ведомственных программ, удерживается примерно на одном уровне: на 2013 год запланировано 49,8 %, на 2014 год - 47,3 %, на 2015 год – 48,0 % (Таблица 2.13).

В Курской области в 2013 год предусмотрены расходы на реализацию мероприятий 68 программ в общей сумме 17 328,2 млн. рублей, со снижением по сравнению с 2012 годом на 1 940,2 млн. рублей или 10,1 %, из них: 46 региональных программ на сумму 7 103,8 млн. рублей и 22 ведомственных программы на сумму 10 224,5 млн. рублей (Таблица 2.14).

Таблица 2.13 – Расходы бюджета Курской области в 2011-2015 гг.\*, в млн. рублей

Наименование показателя	Исполнено за 2011 год	Предусмотрено на 2012 год законом об областном бюджете в редакции от 14.08.2012 года №76-ЗКО	Планируемые ассигнования		
			на 2013 год	на 2014 год	на 2015 год
Расходы бюджета, всего	36 028,3	38 792,0	34 811,8	33 018,3	31 475,6
Расходы на реализацию мероприятий программ	8 624,8	19 268,4	17 328,2	15 626,8	15 117,4
Удельный вес расходов на реализацию программ в расходах бюджета, %	23,9	49,7	49,8	47,3	48,0

\*составлено автором по данным законов об областном бюджете Курской области

Таблица 2.14 - Данные о планируемых бюджетных ассигнованиях на реализацию программ в Курской области\*, в тыс. рублей

Наименование	Сумма на 2013 год		Сумма на 2014 год		Сумма на 2015 год	
	всего	в т.ч.счет средств областного бюджета, источником поступления которых являются средства федерального бюджета, имеющие целевое назначение	всего	в т.ч.счет средств областного бюджета, источником поступления которых являются средства федерального бюджета, имеющие целевое назначение	всего	в т.ч.счет средств областного бюджета, источником поступления которых являются средства федерального бюджета, имеющие целевое назначение
<b>ПРОГРАММЫ</b>	17328226,6	489046,9	15626768,6	447958,4	15117428,8	445243,6
Региональные программы	7103762,5	489046,9	6677649,1	447958,4	6527689,2	445243,6
Ведомственные целевые программы Курской области	10224464,1	0	8949119,4	0	8589739,6	0

\*составлено автором по данным законов об областном бюджете Курской области

Одной из причин снижения явилось окончание действия областной целевой программы «Модернизация здравоохранения в Курской области на 2011-2012 годы».

На период 2014 и 2015 годов расходы бюджета Курской области запланированы:

- на 2014 год - в сумме 15 626,8 млн. рублей (64 программы);
- на 2015 год - в сумме 15 117,4 млн. рублей (60 программ).

Наиболее финансовоемки являются 4 программы, суммарно составляющие 74,0 % общего объема финансирования программ 2013 года - ВЦП «Создание условий для реализации государственного стандарта общего

образования в общеобразовательных учреждениях Курской области на 2012-2014 годы» в сумме 4 999,3 млн. рублей; ОЦП «Модернизация сети автомобильных дорог Курской области (2012-2014 годы)» в сумме 3 870,0 млн. рублей; ВЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями в Курской области на 2012-2014 годы» в сумме 2 590,8 млн. рублей и ВЦП «Повышение эффективности предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям Курской области на 2012-2014 годы» в сумме 1 360,1 млн. рублей.

Таким образом, Курская область располагает существенными возможностями для расширенного внедрения программного принципа в планировании бюджетных средств. Для целей программного бюджетирования необходимо уточнить существующие критерии (уровень формирования, сроки, цели) и выделить дополнительные (ведомственная принадлежность, решаемые задачи). На наш взгляд, в современных условиях имеет целесообразность предложить следующую классификацию бюджетных программ в рамках программного бюджета (Рисунок 2.3).

Основной задачей программной классификации является повышение качества процесса планирования, бюджетирования, учета, бюджетной отчетности и аудита. Программная классификация служит для целей информационно-аналитического обеспечения бюджетного анализа, повышения социально-экономической эффективности государственных расходов, а также для установления уровней ответственности и управления всех уполномоченных распорядителей бюджетных средств.

Исследованию теоретических и практических аспектов формирования программного бюджета, в том числе в рамках реализации концепции эффективного государственного управления, посвящен ряд работ отечественных экономистов, таких как М.П. Афанасьев, Б.И. Алехин, В.В. Климанова, А.И. Кравченко, П.Г. Крадинов, А.Г. Силуанова, В.Е. Чистова, Н.Д. Шимширт и др. [56, 195, 222]. Однако проблема методологии формирования программных расходов на региональном уровне в контексте выбора адекватных механизмов и инструментов бюджетной деятельности

органов государственной власти остается до настоящего момента мало разработанной.



Рисунок 2.3 - Предлагаемая классификация бюджетных программ в рамках программного бюджета

Взаимосвязь входных потоков программной классификации на региональном уровне представлена на рисунке 2.4.

Кроме того, недостаточно отработана связь Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, бюджета, программ в части заявленных целей, задач, мероприятий и результатов. Разрабатываемые и реализуемые государственные задания для подведомственных учреждений не

являются инструментами реализации программ и фактически не соответствуют принципу оплаты за фактически выполненные услуги; по сути, производится финансирование по сметам.



Рисунок 2.4 – Входные потоки программной классификации (региональный уровень)

Это, в первую очередь, связано с тем, что как показывает опыт 2010-2012 гг., как правило, ведомственные перечни услуг – это перечисление функций или видов деятельности учреждений, без конкретной детализации на услуги, которые непосредственно оказываются потребителям.

Требуются дополнительные научные исследования, направленные на методологическое обеспечение преобразований системы управления государственными (муниципальными) финансами на основе создания разнообразных механизмов и инструментов формирования программного бюджета региона.

Системный подход к программно-целевому принципу формирования бюджета субъекта РФ представлен на рисунке 2.5.



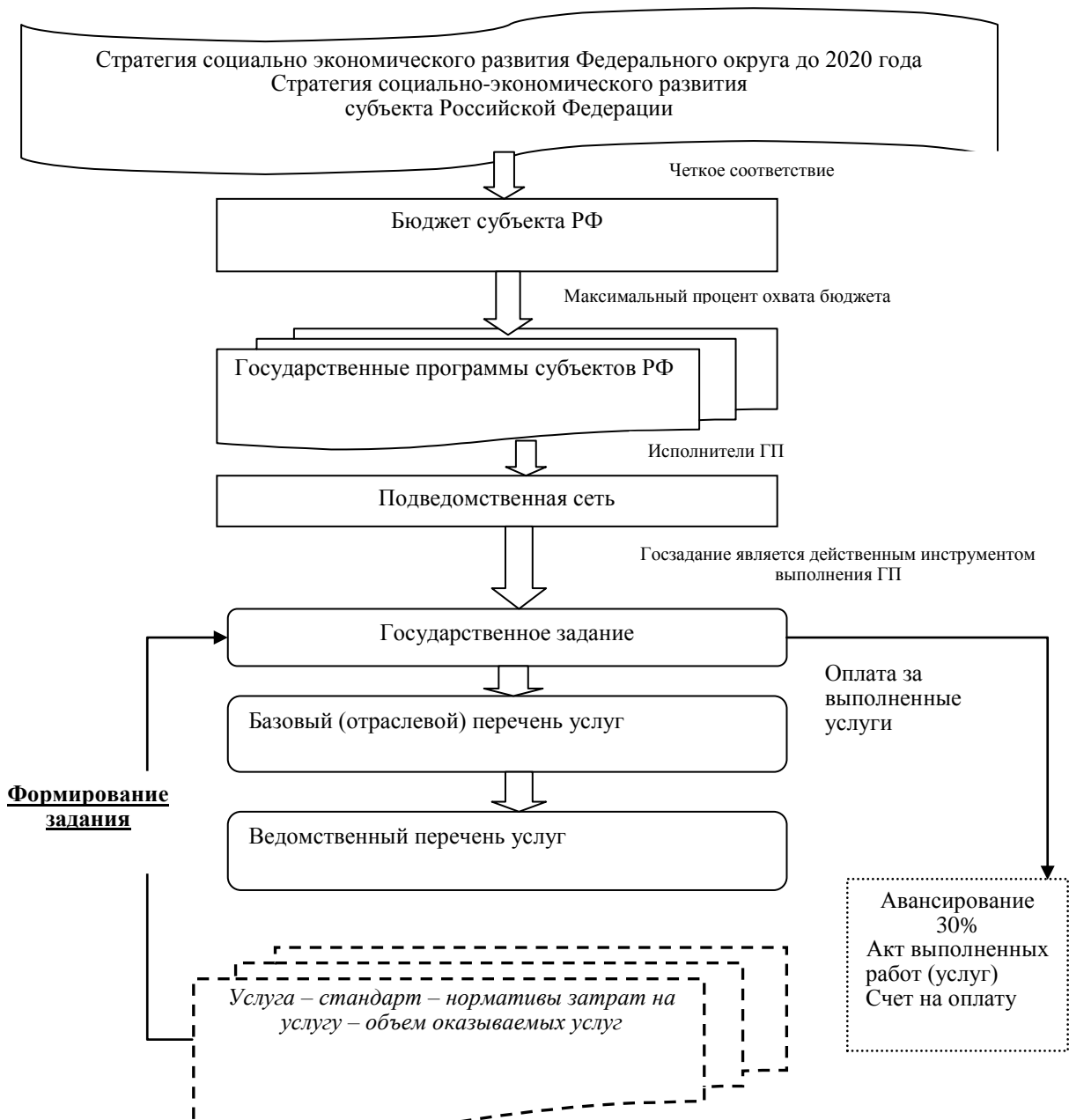


Рисунок 2.5 - Системный подход к программно-целевому принципу формирования бюджета субъекта РФ

Социально-экономическая политика исполнительных органов власти субъектов РФ отражается в стратегиях социально-экономического развития федеральных округов, субъектов Российской Федерации. На их основе разрабатываются планы реализации Стратегий на предстоящий год и плановый период. Каждый главный распорядитель бюджетных средств (ГРБС) должен разработать государственную программу в объеме средств, предусмотренных ему на очередной год и плановый период. Содержание программы должно быть четко увязано со Стратегией социально-экономического региона. Реализация целей, задач, мероприятий программы

должна быть направлена на достижение ожидаемых результатов, непосредственно влияющих на улучшение значений показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

В целях системного подхода реализацию государственных программ необходимо осуществлять с применением такого действенного инструмента, как государственное задание на выполнение услуг (работ), доводимого до учреждений, главных распорядителей бюджетных средств.

Следует отметить, что при переходе к программному бюджету региона существенное значение имеет качество формирования государственного задания. Для этого необходимо иметь детально проработанные ведомственный перечень услуг и стандарты качества предоставляемых услуг. Руководствуясь последовательностью, заложенной в процедурах, являющихся составными частями стандарта, необходимо рассчитать финансовые затраты на оказание услуг, которые будут являться финансовыми нормативами при формировании государственного задания.

Имея детально проработанный ведомственный перечень услуг, стандарты качества, финансовые нормативы и объем услуг, целесообразно формировать государственное задание. Порядок оплаты оказанных услуг предполагает авансирование в размере до 30% от общей стоимости государственного задания. Окончательная оплата услуг должна осуществляться после предъявления и приемки актов выполненных работ, в которых указываются объем оказанных услуг и их стоимость, а также отсутствия претензий к качеству услуг. Для отслеживания качества услуг в государственном задании предусматривается порядок мониторинга оказания услуг, а также оценка их качества как со стороны потребителей, так и со стороны заказчика – ГРБС. Методологические основы формирования программных расходов на региональном уровне представлены на рисунке 2.6.

Под методологической базой формирования программных расходов понимаем совокупность принципов, методов, методик и концепций, лежащих в основе обоснования эффективности бюджетных расходов.

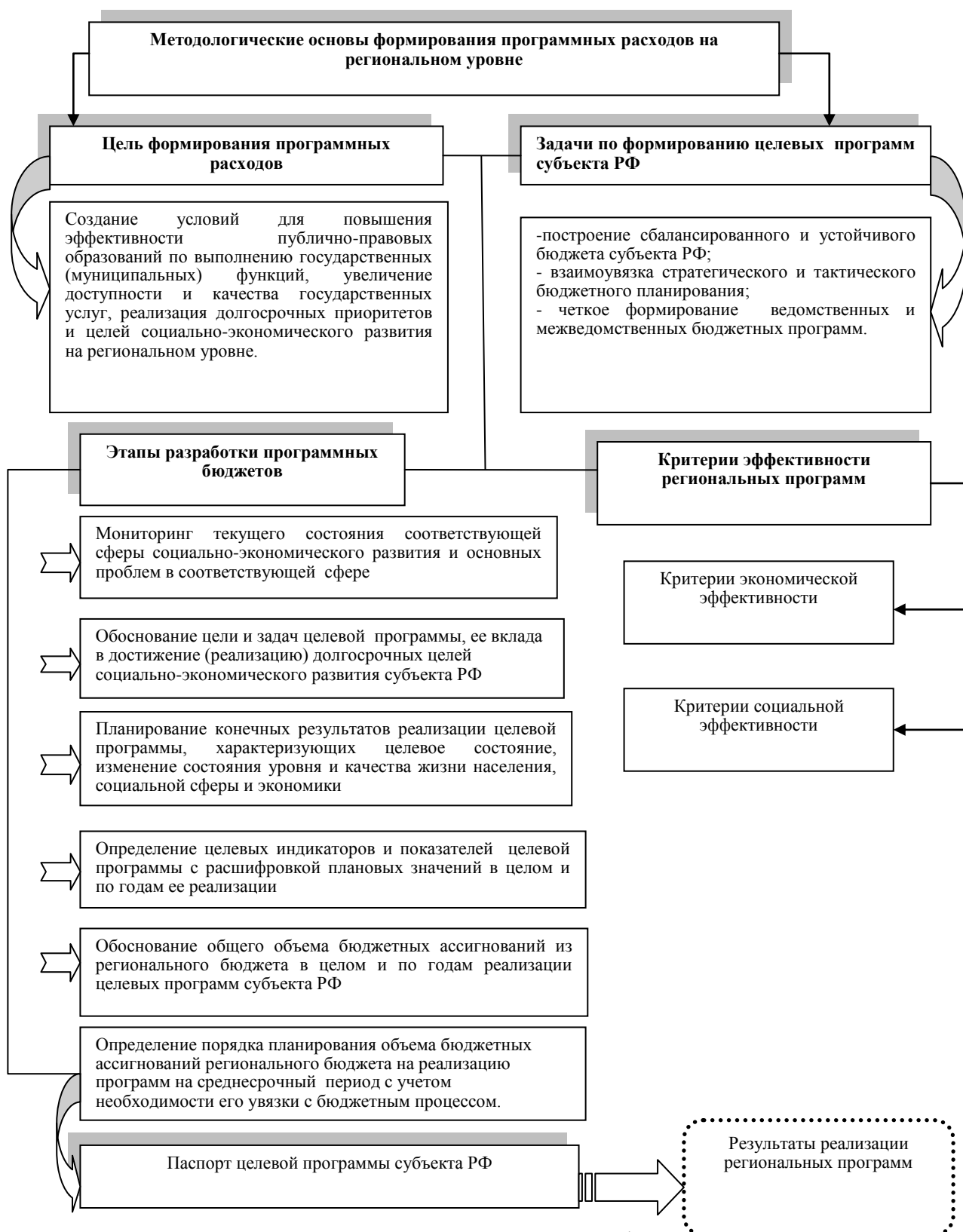


Рисунок 2.6 - Методологические основы формирования программных расходов на региональном уровне

Целью формирования программных расходов на региональном уровне является создание условий для повышения эффективности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных)

функций, увеличение доступности и качества государственных услуг, реализация долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития на региональном уровне.

В рамках предлагаемой методологии основными элементами формирования программных расходов на региональном уровне являются: направления бюджетной политике в отношении программной структуры расходов, разработка перечня ведомственных и межведомственных целевых программ, финансируемых из регионального бюджета, целевые индикаторы и показатели программы, паспорт государственной программы.

Автор предлагает следующие принципы построения программного бюджета, которые позволят создать прозрачный механизм формирования расходов, установить уровни ответственности за достижение результатов программ социально-экономического развития территории:

- принцип системности – рассмотрение во взаимосвязи всех элементов формирования программных расходов на региональном уровне;

- принцип полноты – необходимо отражать все расходы по программам в расходах бюджета на очередной финансовый год и плановый период (в бюджетной классификации). Программный бюджет составляется на основе классификации расходов по целям социально-экономического развития, видам государственных услуг, а не на основе статей затрат (оплата труда, материалы, оплата коммунальных услуг и т.п.). Программная структура бюджета является способом описания расходов (статей затрат) в контексте достижения поставленных целей и задач. Стратегические цели государства выражаются в виде детализированных мероприятий и результатов деятельности органов исполнительной власти;

- принцип автономии – цели, задачи, мероприятия одной программы не должны дублировать цели, задачи, мероприятия другой программы. Расходные обязательства бюджетных программ не должны «пересекаться». Тем самым обеспечивается механизм реального достижения (независимо от степени выполнения другой программы) поставленных целей, решения задач в рамках одной программы.

Зависимость от других программ возможна только в рамках построения иерархической структуры целевых бюджетных программ («дерево целей»);

- принцип ответственности – ответственность за каждую цель, а значит, и за каждую региональную программу, что повышает вероятность достижения поставленных целей;

- принцип непрерывности (адаптации) – важность исправления прогноза по мере зачисления новых данных об изменении бюджетных критериев, стратегических показателей и иных факторов, которые оказывают влияние на ожидаемый объем программных расходов на региональном уровне;

- принцип верифицируемости – соблюдение точности, достоверности и сопоставимости прогноза программных расходов на региональном уровне;

- принцип эффективности – результаты социально-экономической и бюджетной результативности, то есть превышение эффекта от применения прогнозной информации над общими затратами на его разработку, а также соответствующий анализ значимости и эффективности результатов разработки программных бюджетов.

Формирование программных расходов на региональном уровне должно проводиться в рамках двух выделенных критериев:

- критерии экономической эффективности, учитывающие оценку вклада региональной программы в экономическое развитие субъекта РФ в целом, оценку влияния ожидаемых результатов региональной программы на различные сферы региональной экономики. Оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации региональной программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах региональной экономики;

- критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации региональной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

На наш взгляд, группировка целевых бюджетных программ по Бюджетному кодексу РФ (ст.179, 179.3) (ведомственные и долгосрочные) имеет серьезные недостатки и предопределяет ошибки в методиках их

формирования на региональном и муниципальном уровнях. Признаком классификации долгосрочной целевой программы является срок реализации, ведомственная же программа подразумевает принадлежность ее к единственному главному распорядителю бюджетных средств. Отсутствие в Бюджетном кодексе РФ существенных признаков долгосрочных и ведомственных программ восполняется различными их трактовками и методиками формирования в региональных и муниципальных нормативно-правовых актах.

Программный бюджет представляет сумму расходов главного распорядителя по программам с учетом классификационных особенностей каждой программы, позволяет построить систему целей, задач и мероприятий для достижения стратегических результатов социально-экономического развития публично-правового образования. Выделим ведомственные и межведомственные бюджетные программы и обеспечим возможность установления ответственного органа государственной власти за реализацию программы.

Ведомственные программы должны быть многочисленными, тактическими, кратко- или среднесрочными, целью которых является повышение качества и доступности государственных услуг. В этом случае появляется методическая возможность обеспечения четкой взаимосвязи показателей ведомственной целевой программы и показателей государственного задания учреждения на оказание государственных услуг. Государственное задание – это документ, утверждающий правила к структуре, качеству и (или) объему (содержанию), положениям, порядку и итогам оказания государственных услуг (выполнения работ) [2].

Необходимо подчеркнуть, что межведомственные программы должны быть немногочисленными, стратегическими и долгосрочными. Целью является достижение важных масштабных социально-экономических и научно-технических результатов.

Для практической реализации предлагаемых принципов построения бюджетной классификации расходов выберем из классификационной группировки целевых программ программы, удовлетворяющие критерию

ведомственной принадлежности, поскольку бюджет представляет собой сумму расходов главных распорядителей бюджетных средств (таблица 2.15).

Таблица 2.15 - Предлагаемая классификация расходов программного бюджета главного распорядителя бюджетных средств

Показатель бюджетной классификации	Код ведомства	Код целевой статьи	Расходы, тыс. руб.
Ведомственные целевые программы в том числе:			
-.....			
Межведомственные целевые программы в том числе:			
-.....			
Внепрограммные расходы .....			
Всего			

В результате получаем следующую структуру целевых статей бюджетной классификации программного бюджета:

- целевые статьи расходов ведомственных программ;
- целевые статьи расходов межведомственных программ;
- целевые статьи внепрограммных расходов.

Таким образом, бюджетная классификация программного бюджета разрабатывается с учетом и на основании потребностей отдельно взятой бюджетной системы, отличается по степени детализации и организационной ориентации. Она должна быть связана с организационной структурой и функциями главных распорядителей бюджетных средств. В системе государственных финансов она должна обеспечивать учет и систематизацию информации о состоянии бюджетных целевых программ.

Государственные программы РФ могут определять общие для всех уровней власти направления и приоритеты государственной политики, а их реализация на региональном уровне может поддерживаться одной субсидией, предоставляемой в рамках соответствующей государственной программы.

Формирование программного бюджета обеспечивает прозрачность и открытость бюджетного процесса, что способствует эффективной деятельности органов государственной власти для достижения стратегических целей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

### 3 СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ

#### 3.1 Анализ показателей сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе

Функционирование современного государства невозможно без развитой бюджетной системы. Это предопределено тем, что рыночная экономика способствует в основном росту материального производства, не обеспечивая при этом решения ряда задач, без которых невозможно нормальное функционирование современного общества. В этих условиях именно бюджетная система осуществляет перераспределение части валового внутреннего продукта и национального дохода на финансирование расходов, обусловленных интересами общества и большинства его социальных групп.

То, в какой степени бюджетная система решает поставленные перед ней задачи, определяет ее эффективность, то есть достижение необходимого результата минимальным объемом средств или достижение наилучшего результата требуемым объемом средств [205, с. 21].

При этом в любом явлении, как известно, присутствует тесная взаимосвязь количественных и качественных характеристик. Применительно к бюджету, количественная составляющая проявляется в суммах мобилизуемых и выделяемых на те или иные цели средств и является основой функционирования бюджетного механизма, так как без материального обеспечения невозможно решение ни одной задачи общественного развития.

Однако степень бюджетного воздействия зависит не только от размеров перераспределяемых бюджетно-налоговых ресурсов. Особо важно, каким образом, на основе каких принципов, методов и условий осуществлялось формирование бюджетных средств, в каких формах, по каким направлениям и на каких условиях они предоставлялись и использовались. Это сторона характеризует качественную определенность в действии бюджетного механизма, неизмеримо возрастающую в современных



условиях и требующую к себе повышенного научного внимания [183, с. 147]. С помощью доходов бюджетов осуществляется процесс формирования бюджетных ресурсов, тогда как расходы опосредуют процесс их использования. Изъятие части стоимости в бюджет ведет к уменьшению материальных возможностей субъектов хозяйствования и населения для удовлетворения своих потребностей. Бюджетные расходы, напротив, на базе общегосударственных ресурсов увеличивают эти возможности, а в отдельных случаях даже полностью удовлетворяют некоторые из них [205, с. 21].

В результате бюджетного воздействия становится возможным процесс регулирования финансовой базы самого государства и денежных ресурсов, оставляемых в распоряжении других субъектов воспроизводственного процесса, корректируются объемы фондов потребления и накопления, оказывается влияние на формирование и использование средств фонда возмещения.

Изучив исследования и подходы российских ученых и экономистов П.И. Вахрина, А.М. Година, А.Г. Игудина, В.Н. Едроновой, А.А. Кавинова, Т.М. Ковалевой, Ю.И. Любимцева, Л.Ш. Лозовского, И.В. Подпориной, Б.А. Райзберга, Р.Ю. Рыбаковой, Е.Б. Стародубцевой, Т.Ш. Тиникашвили и др., следует сделать вывод, что все они в основном проводили исследования устойчивости бюджетной системы на региональном уровне, при этом, не делая акцента на сбалансированность и устойчивость бюджетно-налоговых отношений в регионе. Кроме того, до настоящего времени в полной мере не разработана система показателей, которая бы характеризовала именно сбалансированность и устойчивость бюджетно-налоговых отношений в регионе.

По мнению автора, стремление органов власти различных уровней к сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений на уровне федеральный центр – субъекты РФ следует рассматривать как единый процесс.

Под устойчивостью бюджетно-налоговых отношений в регионе следует понимать способность согласования интересов всех экономических

субъектов для реализации полномочий и обеспечения финансовой базы региона и условий саморазвития территории. Увеличение налоговых доходов и справедливое их распределение между уровнями бюджетной системы РФ является важнейшим условием обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

Устойчивые бюджетно-налоговые отношения способствуют расширенному воспроизводству за счет собственных источников субъекта РФ и стимулирования увеличения налогового потенциала региона. Следовательно, необходимо отметить современную особенность – не просто неизменное состояние бюджетно-налоговых отношений, а развитие и их преобразование. Устойчивость бюджетно-налоговых отношений – составная часть финансовой устойчивости региона, которую определяют сбалансированность бюджетно-налоговых потоков, наличие средств, позволяющих региону поддерживать свою деятельность в течение определенного периода времени.

Таким образом, устойчивые и сбалансированные бюджетно-налоговые отношения имеют место тогда, когда противоречия в сфере бюджетно-налоговых отношений между федеральным центром и субъектами РФ не достигают антагонизма, где имеют место согласование интересов уровней власти и разрешимость возникающих проблемных ситуаций.

Устойчивость бюджетно-налоговых отношений – это результат согласования интересов различных уровней власти, отражением которого является обеспечение сбалансированности доходов и расходов бюджета за счет роста собственных доходов. Устойчивость и сбалансированность бюджетно-налоговых отношений определяется в результате проведения бюджетно-налогового анализа. От качественного проведения бюджетно-налогового анализа зависит финансовое состояние субъектов РФ и муниципальных образований.

В рамках нашего исследования представляется целесообразным разработать систему показателей сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе. Данные показатели отражают

степень сбалансированности интересов федерального центра и субъектов РФ  
(Таблица 3.1).

Таблица 3.1 - Показатели сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе

Наименование показателя	Формула расчета
1. Налоговый потенциал субъекта РФ (общий показатель)	$\text{НП}_i = \sum \text{НП}_i^j$ <p>где <math>\text{НП}_i^j</math> – налоговый потенциал субъекта РФ по <math>j</math>-му виду налога; <math>j = \{\text{НП, НДФЛ, НИО, НДС, Акц, НДСПИ, пр.}\}</math> – конкретный налог; НП – налог на прибыль организаций; НДФЛ – налог на доходы физических лиц; НИО – налог на имущество организаций; НДС – налог, взимаемый при применении упрощенной системы налогообложения; Акц – акцизы; НДСПИ – налог на добычу полезных ископаемых; пр – прочие налоговые доходы</p>
2. Налоговый потенциал субъекта РФ по видам налогов	$\text{НП}_i^j = \text{ПН}^j \cdot \left( 0,3 \cdot \frac{\text{БН}_i^{n-2-j}}{\sum \text{БН}_i^{n-2-j}} + 0,35 \cdot \frac{\text{БН}_i^{n-1-j}}{\sum \text{БН}_i^{n-1-j}} + 0,35 \cdot \frac{\text{БН}_i^{n-j}}{\sum \text{БН}_i^{n-2-j}} \right),$ <p>где <math>\text{ПН}^j</math> – прогнозное значение поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по <math>j</math>-му виду налога на финансовый год (см. п. 1);  <math>\text{БН}_i^{n-j}, \text{БН}_i^{n-1-j}, \text{БН}_i^{n-2-j}</math> – переменные, характеризующие налоговый потенциал субъекта РФ по конкретным видам налогов за два предшествующих года и на последнюю отчетную дату текущего года (<math>n</math> – текущий год); 0,3; 0,35; 0,35 – доля каждого расчетного периода</p>
3. Бюджетная обеспеченность субъекта РФ	$\text{БО}_i = \frac{\text{ИНП}_i}{\text{ИБР}_i},$ <p>где <math>\text{БО}_i</math> – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций; <math>\text{ИНП}_i</math> – индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации; <math>\text{ИБР}_i</math> – индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации</p>
4. Индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации	$\text{ИНП}_i = \frac{\text{НП}_i / \text{Н}_i}{\sum \text{НП}_i / \text{Н}_i},$ <p>где <math>\text{НП}_i</math> – налоговый потенциал субъекта РФ на финансовый год; <math>\text{Н}_i</math> – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации на конец отчетного периода</p>
5. Индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации	$\text{ИБР}_i = \text{У}^{\text{ЗП}} \cdot \text{К}_i^{\text{ЗП}} + \text{У}^{\text{ЖКУ}} \cdot \text{К}_i^{\text{ЖКУ}} + \text{У}^{\text{Ц}} \cdot \text{К}_i^{\text{Ц}},$ <p>где <math>\text{У}^{\text{ЗП}}</math> – удельный вес расходов на оплату труда, начисления и другие расходы, связанные с оплатой труда (в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ - 0,55); <math>\text{К}_i^{\text{ЗП}}</math> – коэффициент дифференциации</p>

	заработной платы; $У^{ЖКУ}$ – удельный вес расходов на ЖКХ, а также прочие расходы, формируемые под влиянием стоимости ЖКХ (в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ - 0,10); $K_i^{ЖКУ}$ – коэффициент стоимости ЖКХ в субъекте Российской Федерации; $У^Ц$ – удельный вес расходов в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации (0,35); $K_i^Ц$ – коэффициент уровня цен в субъекте РФ
6. Бюджетная обеспеченность собственными средствами	$D_e / Ч,$ где $D_e$ – налоговые и неналоговые доходы бюджета субъекта РФ; $Ч$ – численность населения
7. Налоговая обеспеченность	$D_{ен} / Ч,$ $D_{ен}$ – собственные налоговые доходы бюджета субъекта РФ
8. Налоговая автономия	$D_{ен} / Д,$ $Д$ – общий объем доходов бюджета субъекта РФ
9. Показатель собираемости налогов в федеральный бюджет по субъекту РФ	$H_{ф.ф} / H_{пл.ф},$ где $H_{ф.ф}$ , $H_{пл.ф}$ – соответственно фактическое и планируемое поступление налогов в федеральный бюджет по субъекту РФ
10. Показатель собираемости налогов в региональный бюджет по субъекту РФ	$H_{ф.р} / H_{пл.р},$ где $H_{ф.р}$ , $H_{пл.р}$ – соответственно фактическое и планируемое поступление налогов в бюджет субъекта РФ
11. Индекс налоговой активности субъекта РФ	$H_{ф.р} / НП,$ где $H_{ф.р}$ – соответственно фактическое поступление налогов в региональный бюджет; $НП$ – налоговый потенциал субъекта РФ

Бюджетно-налоговый анализ, включающий мониторинг сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе, выполняют на всех этапах бюджетного процесса, а результаты анализа используют в практике региональных и местных администраций, финансовых и налоговых органов при разработке научно-обоснованных направлений региональной бюджетно-налоговой политики, оценки эффективности модели межбюджетных отношений на уровне субъекта РФ и муниципальных образований, а также при осуществлении процедур среднесрочного финансового планирования и формирования стратегических планов и программ развития территорий.

На первом этапе осуществляется количественная оценка налогового потенциала субъекта и определяется уровень бюджетной обеспеченности субъекта РФ. Объективная оценка возможностей регионов по мобилизации налогов и сборов в бюджетную систему РФ способствует согласованию

интересов всех уровней власти для целей финансового обеспечения функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. На фоне происходящих процессов перераспределения налоговых баз между регионами, изменения потребностей регионов в средствах для выполнения бюджетных обязательств условия функционирования бюджетно-налоговых отношений еще в большей степени изменяются.

Налоговый потенциал субъектов РФ в данном случае целесообразно рассматривать как один из важнейших параметров сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе.

Проанализируем планируемый налоговый потенциал субъектов РФ Центрального федерального округа используя метод прямого счета (Таблица 3.2). Этот метод оценки налогового потенциала, технологически близкий расчетному методу репрезентативной налоговой системы, основан на аддитивном свойстве налогового потенциала, согласно которому налоговый потенциал региона равен сумме потенциалов отдельных налогов.

Таблица 3.2 - Налоговый потенциал и индекс налогового потенциала регионов Центрального федерального округа в 2014-2016 гг. (план)\*

Субъекты РФ	Налоговый потенциал региона, млн. рублей			Индекс налогового потенциала региона		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Белгородская область	63761,9	69270,2	77964,2	0,859	0,856	0,869
Брянская область	28177,1	31002,8	34462,1	0,467	0,471	0,472
Владимирская область	40152,2	44808,0	49217,3	0,587	0,600	0,595
Воронежская область	68188,5	74293,8	82738,1	0,608	0,607	0,610
Ивановская область	22537,7	24829,4	27326,4	0,446	0,451	0,447
Калужская область	44052,9	48005,9	52353,6	0,910	0,910	0,894
Костромская область	16889,1	18360,1	20344,4	0,532	0,530	0,530
<b>Курская область</b>	<b>37302,9</b>	<b>40638,9</b>	<b>45129,5</b>	<b>0,692</b>	<b>0,691</b>	<b>0,693</b>
Липецкая область	41923,6	45793,9	51130,4	0,749	0,750	0,756
Московская область	356697,5	393049,1	432943,9	1,051	1,062	1,055
Орловская область	19304,7	21254,8	23804,3	0,517	0,522	0,527
Рязанская область	35931,5	39360,2	43494,8	0,652	0,655	0,653
Смоленская область	31168,2	33674,9	37878,8	0,664	0,657	0,667
Тамбовская область	22714,6	24916,2	27795,7	0,439	0,441	0,444
Тверская область	45339,1	50503,6	56162,7	0,706	0,721	0,723
Тульская область	54005,9	54194,6	65565,1	0,732	0,735	0,735
Ярославская область	54430,1	59396,7	65399,4	0,889	0,889	0,883
г. Москва	1411811,6	1521449,2	1684332,2	2,448	2,418	2,415

\*составлено автором по данным Министерства финансов РФ, официальный сайт <http://www1.minfin.ru/ru/>

Величина индекса налогового потенциала характеризует экономическое состояние региона. При наличии в регионах постоянно и устойчиво действующих промышленных предприятий, транспортных и строительных организаций и высокопроизводительного сельского хозяйства, данный показатель может быть на уровне 50-60% (Владимирская, Курская, Липецкая, Рязанская, Тверская, Тульская и др.). Наиболее развитая экономическая база таких регионов, как Белгородская, Калужская, Московская, Ярославская области, г. Москва способствует тенденции к значительному увеличению налогового потенциала этих субъектов РФ по сравнению с другими субъектами Центрального федерального округа.

В связи с этим, учитывая наличие такой тесной связи, данный индекс можно назвать, по нашему мнению, индексом экономической базы региона.

На втором этапе осуществляются следующие виды анализа:

- анализ налоговой обеспеченности и самостоятельности;
- анализ собираемости налогов в федеральный бюджет по субъекту РФ, в региональный бюджет;
- анализ налоговой активности;
- анализ регулирующих бюджетных доходов в общем уровне доходных поступлений в региональный бюджет, уровня автономии бюджета субъекта РФ.

Наличие и формирование собственных налоговых доходов позволит региональным и местным органам власти осуществлять среднесрочное и долгосрочное планирование своего социального и финансово-экономического развития, повысит экономическую ответственность за исполнение бюджетно-налоговых полномочий.

В современных условиях развития бюджетно-налоговых отношений крайне велика роль субъектов РФ в реализации мер социального характера. В то же время сбалансированность и устойчивость бюджетно-налоговых отношений в регионе определяется достаточностью получаемых средств в свое распоряжение региональными властями и органами местного самоуправления. Проведем анализ распределения налоговых доходов по

уровням бюджетной системы РФ по федеральным округам в 2012-2013 гг. (Таблица 3.3).

Таблица 3.3 – Распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы по федеральным округам в 2012 -2013 гг.\*

Федеральные округа	Всего		в том числе в доходы:			
			федерального бюджета		консолидированного субъекта РФ	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
РФ, в млн. руб.	10954010,0	11321616,5	5162637,7	5364015,5	5791372,3	5957601,0
в % к итогу	100,0	100,0	47,1	47,3	52,9	52,7
ЦФО, в млн. руб.	3364471,1	3405508,0	1256193,8	1215614,9	2108277,3	2189893,2
в % к итогу	100,0	100,0	37,3	35,7	62,7	64,3
Северо-Западный федеральный округ, в млн. руб.	1029031,1	1181812,8	405676,2	513719,6	623354,9	668093,2
в % к итогу	100,0	100,0	39,4	43,5	60,6	56,5
Северо-Кавказский федеральный округ, в млн. руб.	121221,5	136162,9	25253,6	30134,2	95985,9	106028,7
в % к итогу	100,0	100,0	20,8	22,1	79,2	77,9
Южный федеральный округ, в млн. руб.	486391,2	512957,6	128532,9	140625,1	357858,3	372332,5
в % к итогу	100,0	100,0	26,4	27,4	73,6	72,6
Приволжский федеральный округ, в млн. руб.	1775267,9	1858259,6	860780,8	901041,2	914487,1	957218,5
в % к итогу	100,0	100,0	48,5	48,5	51,5	51,5
Уральский федеральный округ, в млн. руб.	2765925,9	2813236,7	2055058,4	2146070,7	710867,6	667166,0
в % к итогу	100,0	100,0	74,3	76,3	25,7	23,7
Сибирский федеральный округ, в млн. руб.	1016002,4	1037867,9	362481,3	384483,8	653521,1	653384,1
в % к итогу	100,0	100,0	35,7	37,0	64,3	63,0
Дальневосточный федеральный округ, в млн. руб.	395698,6	375811,2	68678,7	32326,2	327019,9	343485,0
в % к итогу	100,0	100,0	17,3	8,6	82,7	91,4

\*составлено автором по данным Министерства финансов РФ, официальный сайт <http://www1.minfin.ru/ru/>

Анализ данных, представленных в таблице 3.3, показывает, что в 2012-2013 гг. наблюдается тенденция децентрализации налоговых доходов бюджетов в пользу консолидированных бюджетов субъектов РФ. В данном случае мы наблюдаем согласование и реализацию экономического интереса федерального центра и регионов обеспечение доходными источниками расходов бюджетов субъектов РФ. Но следует отметить, что сложившееся фактическое распределение доходов от налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы РФ потенциально является и причиной противоречий в сфере бюджетно-налоговых отношений между федеральным центром и регионами. Преобладание регулирующих федеральных налогов

даже на постоянной основе является проявлением децентрации налоговых доходов в налоговой системе РФ, то есть процессов передачи отдельных налоговых полномочий на места без права принятия самостоятельного решения по существу реализуемого полномочия.

На наш взгляд, при анализе налоговой обеспеченности и самостоятельности в рамках системного анализа сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений целесообразно определять абсолютную налоговую самостоятельность органов субъектов РФ, которая отражает их способность к формированию собственных доходов бюджета, объективную величину налоговых рычагов управления, находящихся в распоряжении региональных органов управления в современных условиях.

Абсолютный показатель налоговой самостоятельности должен определяться отношением суммы собственных налогов к общей сумме налоговых платежей, зачисленных (поступивших) в территориальный бюджет. В данном случае рассматриваются региональные, местные налоги и налоги, относящиеся к специальным налоговым режимам, поскольку региональные и местные органы власти имеют рычаги управления ими (Таблица 3.4).

Такие налоги и определяют абсолютную налоговую самостоятельность региональных и местных органов власти:

$$A_{nc} = (N_{nc}/N_{obsh}) * 100\% \quad (3.1)$$

где  $N_{nc}$  – собственные налоги консолидированного бюджета субъекта РФ;  $N_{obsh}$  – общий объем налоговых доходов, поступивший в консолидированный бюджет субъекта РФ.

Анализ данных, представленных в таблице 3.4 показывает, что несмотря на незначительное увеличение показателя абсолютной налоговой самостоятельности региональных и местных органов власти в 2011-2013 гг. в среднем по всем федеральным округам 2011 г – 18,4%, 2012 г. – 19,5%, 2013 г. – 21,9%, собственные налоговые доходы находятся на достаточно низком уровне.



Таблица 3.4 – Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по федеральным округам в 2011-2013 гг.\*

Федеральные округа	Собственные налоговые доходы консолид. бюджетов РФ, млн. руб.	в том числе			Общий объем налоговых доходов в консолидированный бюджет субъекта РФ, млн. руб.	Показатель абсолютной налоговой самостоятельности, %
		Региональные налоги, млн. руб.	Местные налоги, млн. руб.	Налоги, относящиеся к специальному налоговому режиму, млн. руб.		
2011 г.						
ЦФО	2912198,7	179609,8	42417,2	69171,7	1946149,8	14,9
Северо-Западный федеральный округ	102396,8	64020,9	10244,7	28131,2	579970,6	17,6
Северо-Кавказский федеральный округ	17185,7	9301,9	2797,3	5086,5	84217,8	20,4
Южный федеральный округ	72994,1	38061,2	13283,8	21649,1	296118,5	24,7
Приволжский федеральный округ	138425,9	80227,2	24064,5	34134,2	788440,9	17,6
Уральский федеральный округ	128272,9	97484,9	12172,8	18615,2	662325,7	19,4
Сибирский федеральный округ	102516,0	57702,6	18816,6	25996,8	600948,5	17,1
Дальневосточный федеральный округ	43653,5	24562,9	3776,9	15313,7	279305,9	15,6
2012 г.						
ЦФО	343222	201102,2	54281,1	87838,7	2108277,3	16,3
Северо-Западный федеральный округ	122247,0	73228,6	13375,2	35643,2	623354,9	19,6
Северо-Кавказский федеральный округ	20940,7	10753,4	3586,8	6600,5	95985,9	21,8
Южный федеральный округ	87865,9	44272,1	16883,7	26710,1	357858,2	24,6
Приволжский федеральный округ	168121,4	94096,5	30654,7	43370,2	914487,2	18,4
Уральский федеральный округ	145300,9	106727,9	14830,9	23742,1	710867,6	20,4
Сибирский федеральный округ	119574,7	66853,9	20127,9	32592,9	653521,1	18,3
Дальневосточный федеральный округ	54174,0	29915,7	5191,1	19067,2	327019,9	16,6
2013 г.						
ЦФО	386278,2	225990,5	63950,1	96337,6	2189893,2	17,6
Северо-Западный федеральный округ	142000,9	87921,0	16342,6	37737,3	668093,2	21,2
Северо-Кавказский федеральный округ	24197,7	13048,7	4186,6	6962,4	106028,7	22,8
Южный федеральный округ	99341,1	50709,6	19780,4	28851,1	372332,4	26,7
Приволжский федеральный округ	189858,7	110299,9	33247,3	46311,5	957218,4	19,8
Уральский федеральный округ	159914,4	118771,7	15953,1	25189,6	667166,0	23,9
Сибирский федеральный округ	132524,2	78179,8	19785,7	34558,7	653384,0	20,3
Дальневосточный федеральный округ	77684,5	37034,4	5824,2	34825,9	343485,0	22,6

\*рассчитано автором на основании данных форм статистической налоговой отчетности ФНС России за 2008-2013 гг.1 –НМ «Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ» [URL:http://www.nalog.ru](http://www.nalog.ru)

Таким образом, региональные и местные органы власти не могут в полной мере применять налоговые механизмы для целей воздействия на экономические показатели на территориальном уровне. Это порождает низкий уровень заинтересованности и ответственности региональных и

местных органов власти за развитие налоговой базы на соответствующей территории.

Проанализируем налоговый потенциал Курской области в 2011-2014 гг. используя метод прямого счета (Таблица 3.5).

Таблица 3.5 – Расчет налогового потенциала Курской области в 2011-2014 гг. \*, в тыс. руб.

Налоговый потенциал по видам налогов	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Темп роста, % 2014/2011
налог на прибыль организаций	4868100,0	4955939,5	5154354,5	5564522,0	114,3
налог на доходы физических лиц	9915900	10893490,9	12157132,5	13591662,1	137,1
акцизы на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вино и пиво	920600	1055381,0	1341454,3	1624198,7	176,4
единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	774700	1194169,8	1459177,3	1603439,8	206,9
единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	456700	507322,9	559772,2	624363,3	136,7
налог на имущество организаций	2408100	2630655,8	2998174,6	3420925,2	142,1
налог на добычу полезных ископаемых	184800	168166,8	175672,9	187167,1	101,3
акцизы на алкогольную продукцию, зачисляемым по нормативам	507000	-	-	-	-
акцизы на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	1698800	2251179,3	2636546,7	2976307,8	175,2
по прочим налогам	1081800	1143027,5	1313251,4	1506653,0	139,3
Налоговый потенциал по налогам, всего	22816500	24799333,4	27795536,6	31099238,8	136,3

\*составлено по данным [www.lminfin.ru](http://www.lminfin.ru)

Анализ данных, представленных в таблице 3.5 показывает, что налоговый потенциал Курской области за 2011-2014 гг. имеет положительную динамику (увеличивается с 22816500 тыс. руб. в 2011 г. до 31099238,8 тыс. руб. в 2014 г.). Наибольший темп роста налогового потенциала планируется по единому налогу, взимаемому при применении упрощенной системы налогообложения.

С 1 января 2014 года для отдельных видов деятельности отменяется возможность применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход. Планируется рост поступлений по единому налогу,

взимаемому в связи с увеличением организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения.

Налоговый потенциал по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вино и пиво в 2011-2014 гг. значительно увеличивается с 920000 тыс. руб. в 2011 г. до 1624198,7 тыс. руб. в 2014 г. В части налогообложения акцизами в рассматриваемом периоде периодическая индексация ставок акциза будет осуществляться с учетом реально складывающейся экономической ситуации, при этом повышение акцизов на алкогольную, спиртосодержащую и табачную продукцию будет производиться опережающими темпами по сравнению с уровнем инфляции.

Однако критерием выбора метода оценки налогового потенциала региона является не только их способность объяснять фактические налоговые поступления, но и возможность их использования для объективного выравнивания доходов бюджета региона. Одной из главных задач территориальных финансов становится сокращение дотационности бюджета субъекта РФ. Существуют два пути решения этой задачи:

- дальнейшее увеличение объемов производства продукции и услуг и на этой основе укрепления доходной базы бюджета за счет поступающих налогов;

- повышение налоговой активности региональных органов власти с тем, чтобы обеспечить максимально высокий уровень собираемости налогов.

Оба эти направления тесно связаны с развитием конкретных отраслей реальной экономики, при этом необходимо учитывать, что налоговая активность региональных администраций сама по себе не наступает. Налоговая активность становится действующим инструментом, если при помощи экономико-статистических методов определить имеющиеся резервы роста налогового потенциала региона. Одним из наиболее доступных при этом можно считать индекс налогового потенциала региона.

Расчет данного показателя для Курской области на основе статистических данных по России и по региону за 2011-2014 годы проведем в виде таблицы 3.6.

Таблица 3.6 – Расчет индекса налогового потенциала Курской области в 2011-2014 гг.\*

Показатели	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
1. Совокупная величина налогового потенциала всех регионов, млн. рублей	4786733,7	5931360,7	6568351,2	7305470,8
2. Численность населения РФ, тыс. чел.	141914,5	142914,1	142914,1	142914,1
3. Налоговый потенциал Курской области, млн. рублей	22816,5	24799,3	27795,5	37302,9
4. Численность населения Курской области, тыс. чел.	1148,6	1125,1	1125,1	1119,3
5. Среднедушевые налоговые доходы бюджетов всех уровней (стр.1 / стр.2), рублей	33729,7	41502,9	45960,1	51117,9
6. Налоговый потенциал региона в расчете на душу населения (стр.3 / стр.4), рублей	19864,6	22041,9	24704,9	33326,9
Индекс налогового потенциала (стр. 6 / стр. 5)	0,589	0,531	0,538	0,692

\*\*составлено автором по данным Министерства финансов РФ, официальный сайт <http://www1.minfin.ru/>

За исследуемый период по планируемым поступлениям индекс налогового потенциала Курской области достаточно стабилен и составляет в среднем 0,55. Оценить использование налогового потенциала регионами можно с помощью индекса налоговой активности [194], который определяется как отношение фактических налоговых поступлений каждого региона в бюджетную систему и потенциальных налоговых доходов этого региона. Для расчета потенциальных налоговых доходов региона оценивался его налоговый потенциал, исходя из объема валового регионального продукта (ВРП) и стандартной ставки (нормы) налогообложения по Российской Федерации. Валовой региональный продукт рассматривался как потенциальная налоговая база обложения по всем взимаемым налогам. Стандартная ставка рассчитывалась как отношение налоговых доходов бюджетной системы к валовому внутреннему продукту (ВВП) России (Таблица 3.7).

Таблица 3.7 – Оценка использования налогового потенциала Курской области при взимании налогов в бюджетную систему\* в 2009-2011 гг.

Показатели	2009 год	2010 год	2011 год
1. ВВП, млрд. рублей	38807,2	45172,7	54585,6
2. ВРП Курской области, млрд. руб.	161,4	192,4	227,2
3. Налоговые доходы бюджетной системы, млрд. руб.	6288,3	7695,8	9720,6
4. Фактические налоговые поступления в бюджет Курской области, млрд. руб.	11,9	16,7	19,9
5. Стандартная ставка налогообложения, % (стр.3 / стр.1)	16,2	17,1	17,8
6. Собираемость налоговых платежей в консолидированный бюджет РФ по Курской области, %	97,5	97,2	98,5
7. Потенциальные налоговые доходы Курской области, млрд. руб. (стр.2× стр.5/ 100%)	26,2	32,9	40,5
8. Индекс налоговой активности (стр.4 / стр.7)	0,45	0,51	0,5

\*Рассчитано автором на основании данных [www1.minfin.ru](http://www1.minfin.ru/), [r46nalog.ru](http://r46nalog.ru/), [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Анализ выявил относительно невысокую налоговую активность в регионе в исследуемом периоде. При норме индекса налоговой активности равного 1, он в 2009-2011 годах в среднем составил выше 0,49 и достаточно стабилен. Это говорит о том, что в бюджет Курская область мобилизовала 1/2 потенциально возможного объема налогов, при этом также можно отметить, что в регионе имеются собственные ресурсы для роста доходов бюджета и населения.

Финансовый кризис, начавшийся в конце 2008 г., существенно повлиял на экономику государства и каждого его региона, а также на величину налоговых поступлений в бюджеты разных уровней. Этим и вызвано снижение индекса налоговой активности Курской области в 2009 году.

Немаловажным моментом является и тот факт, что именно в рамках определения налогового потенциала региона исходя из объема ВРП выявляются не только налоговые ресурсы с их последующим максимальным использованием, но и повышается согласованность интересов органов власти и иных экономических субъектов рыночной экономики до уровня их гармонизации.

Бюджетная обеспеченность субъекта РФ отражает изменение уровня доходов того или иного субъекта Российской Федерации, приходящиеся на каждого жителя этого субъекта РФ и скорректированные на тот индекс цен и ту стоимость потребительской корзины, которые существуют в том или ином субъекте РФ. Проанализируем показатель бюджетной обеспеченности по Курской области в 2011-2014 гг. (Таблица 3.8). Наиболее высокий уровень показателя бюджетной обеспеченности Курской области прослеживается в 2011 г. – 0,595.

Таблица 3.8 - Бюджетная обеспеченность Курской области в 2011-2014 гг.\*

Показатели	2011 год	2012 год	2013 год	2014год
1.Индекс бюджетных расходов субъекта РФ	0,912	0,931	0,931	0,931
2.Индекс налогового потенциала субъекта РФ	0,542	0,531	0,538	0,541
3.Бюджетная обеспеченность субъекта РФ (стр.2 / стр.1)	0,595	0,570	0,577	0,581

\*Рассчитано автором по данным Министерства финансов РФ, официальный сайт <http://www1.minfin.ru/>

На третьем этапе устанавливается тип финансовой устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе, а также проводится оценка их сбалансированности. При этом, для того чтобы оценить степень укрепления самостоятельности бюджетов в целях обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе, в качестве определяющего подхода нами предлагается методика оценки на основе аналитических коэффициентов: коэффициент автономии, коэффициент внешнего финансирования и коэффициент бюджетной задолженности (Таблица 3.9).

Таблица 3.9 - Оценка устойчивости бюджетно-налоговых отношений в Курской области на основе системы аналитических бюджетных коэффициентов в 2009-2011 гг.\*

Показатель	Обозначения, формула расчета, обозначения	Значение, %		
		2009 г.	2010 г.	2011 г.
Доходы бюджета субъекта РФ, млн. руб.	Д	24171,4	29435,0	34173,8
	Собственные доходы, Дс	13779,7	19455,1	23004,6
	Перераспределяемые доходы, Дп	10391,6	9979,9	11169,2
	Налоговые и неналоговые доходы, НД+ННД	13779,7	19455,1	23004,6
	Безвозмездные поступления, БП	10391,6	9979,7	11090,5
Расходы бюджета субъекта РФ, млн. руб.	Р	24727,4	27424,0	36028,3
Бюджетная задолженность	З	3250,6	3608,9	3759,8
Коэффициент ликвидности	$Kл = Д/Р$ , где Кл – коэффициент ликвидности; Д - общая сумма бюджетных доходов; Р- общая сумма бюджетных расходов.	0,97	1,07	0,95
Коэффициент автономии	$Kа = Дс/Д$ , где Ка - коэффициент автономии; Дс – собственные доходы бюджета.	0,57	0,66	0,67
Коэффициент внешнего финансирования	$Kв.ф. = Дп/Д$ , где Кв.ф. - коэффициент внешнего финансирования; Дп – перераспределяемые доходы бюджета.	0,42	0,339	0,327
Коэффициент бюджетной задолженности	$Kб.з. = З/Р$ , где Кб.з. – коэффициент бюджетной задолженности; З- бюджетная задолженность.	0,132	0,13	0,10
Коэффициент трансфертного покрытия	$Kт.п. = БП/Р$ , где Кт.п. – коэффициент трансфертного покрытия.	0,42	0,36	0,31

\*рассчитано автором по данным Комитета финансов Курской области

В этой связи оценка финансовой устойчивости бюджетно-налоговых отношений может осуществляться на основе системы аналитических бюджетных коэффициентов, включающей: коэффициенты ликвидности, автономии, внешнего финансирования, бюджетной задолженности, коэффициент трансфертного покрытия.

Коэффициент ликвидности представляет собой соотношение доходов и расходов соответствующего бюджета на конкретный период времени, в частности, на год, и отражают достаточность его доходной бюджета для расходов. Коэффициент автономии, рассчитываемой как соотношение собственных доходов бюджета и его расходов, свидетельствует об уровне его фактической независимости от федерального центра и заемных средств.

Согласно ст. 92 Бюджетного кодекса РФ дефицит бюджета субъектов РФ не может превышать 15% установленного общего годового объема его доходов без учета безвозмездных поступлений, следовательно, теоретически минимальное значение коэффициента автономии в отношении бюджета субъекта РФ может составлять примерно 0,85. Значение коэффициента автономии в 2009-2011 гг. установилось на уровне 0,57, 0,66, 0,67 соответственно, что говорит о наметившейся тенденции к становлению стабильного финансового состояния регионального бюджета. В отношении местных бюджетов значение данного коэффициента не должно опускаться ниже отметки 0,90, так как дефицит бюджетов данного уровня не должен превышать 10% установленного годового объема его доходов без учета безвозмездных поступлений.

Нормальной величиной перечисленных коэффициентов является любое его значение, равной единице или превышающей единицу.

Снижение коэффициента ликвидности может свидетельствовать о несовершенстве механизма формирования доходов бюджетов субъектов РФ. Оно проявляется в низком уровне собственных источников доходов, что в свою очередь порождает чрезмерно широкую сферу межбюджетных отношений. Коэффициент трансфертного покрытия характеризует долю безвозмездных поступлений в общей структуре расходов региональных бюджетов. Увеличение данного коэффициента может свидетельствовать об

отсутствии самообеспечения собственными средствами, а в этой связи – о вынужденной зависимости от федерального центра.

Таким образом, сбалансированность и устойчивость бюджетно-налоговых отношений в регионе целесообразно, на взгляд автора, оценивать с помощью системы аналитических коэффициентов. Налоговый потенциал региона, характеризующий потенциальные возможности по формированию бюджетно-налоговых доходов, в меньшей степени зависит от налоговой политики органов власти, чем показатель фактических поступлений, то есть от применяемых ставок и выбора объектов налогообложения. Этот показатель позволяет иметь более объективную оценку бюджетно-налогового положения и определения размера финансовой помощи из федерального бюджета.

Проведение комплексного анализа бюджета субъекта РФ позволяет получить необходимую информацию законодательным и исполнительным региональным органам власти для принятия решений при формировании и осуществлении бюджетно-налоговой политики, выявления резервов в мобилизации средств в бюджет, повышения эффективности их использования, усиления контроля за их освоением.

### 3.2 Бюджетный анализ и оценка степени обеспеченности бюджетными ресурсами в регионе

Действующая бюджетная система Российской Федерации оказывает влияние на обеспеченность финансовыми ресурсами регионов. В связи с этим на современном этапе развития бюджетной системы значение бюджетного анализа на региональном уровне повышается, так как с его помощью можно не только проводить мониторинг конечных результатах составления и исполнения бюджетов и обосновании бюджетной политики администраций территорий, но и выявить тенденции дальнейшего развития бюджетной системы РФ.



Существующая методология бюджетного анализа используется только в рамках бюджетного планирования и не охватывает анализ и оценку обеспеченности финансовыми ресурсами, системы регулирования бюджетных потоков на уровне региона.

Исследование показывает, что в настоящее время на различных уровнях управления объем информации по бюджетному анализу и оценке степени обеспеченности финансовыми ресурсами в регионе мал.

В настоящее время бюджетный анализ играет ключевую роль при разработке бюджетной стратегии региона. Экономически необоснованные и социально несправедливые бюджетно-налоговые отношения дестимулируют органы управления субъекта РФ в части выработки и реализации региональной бюджетной политики.

Успешное и динамичное развитие территориальной системы требует с одной стороны разработки региональной бюджетной стратегии и бюджетной политики и с другой, обоснование принципов системы регулирования бюджетных потоков на уровне региона. Для наиболее полной реализации бюджетно-налоговых отношений на уровне региона необходим всесторонний бюджетный анализ и оценка степени обеспеченности финансовыми ресурсами, результаты и выводы которого будут являться основой для расстановки приоритетов бюджетной политики как в целом в РФ, так и в каждом отдельном субъекте РФ.

В связи с этим в диссертационной работе предложена система комплексного бюджетного анализа на региональном уровне (Рисунок 3.1). Предлагаемая система бюджетного анализа своей целью содержит предоставление полной и достоверной информации государственным органам о реальной ситуации, складывающейся в процессе составления и исполнения бюджета и межбюджетных отношениях, необходимой для принятия соответствующих мер, касающихся реформирования бюджетно-налоговой политики.

Разработанная система комплексного бюджетного анализа предполагает проведение количественного и качественного анализа бюджетных показателей; оценки структуры бюджетных поступлений,

задолженности как в разрезе видов доходов и расходов, так и межуровневого обмена для проведения межотраслевого анализа.

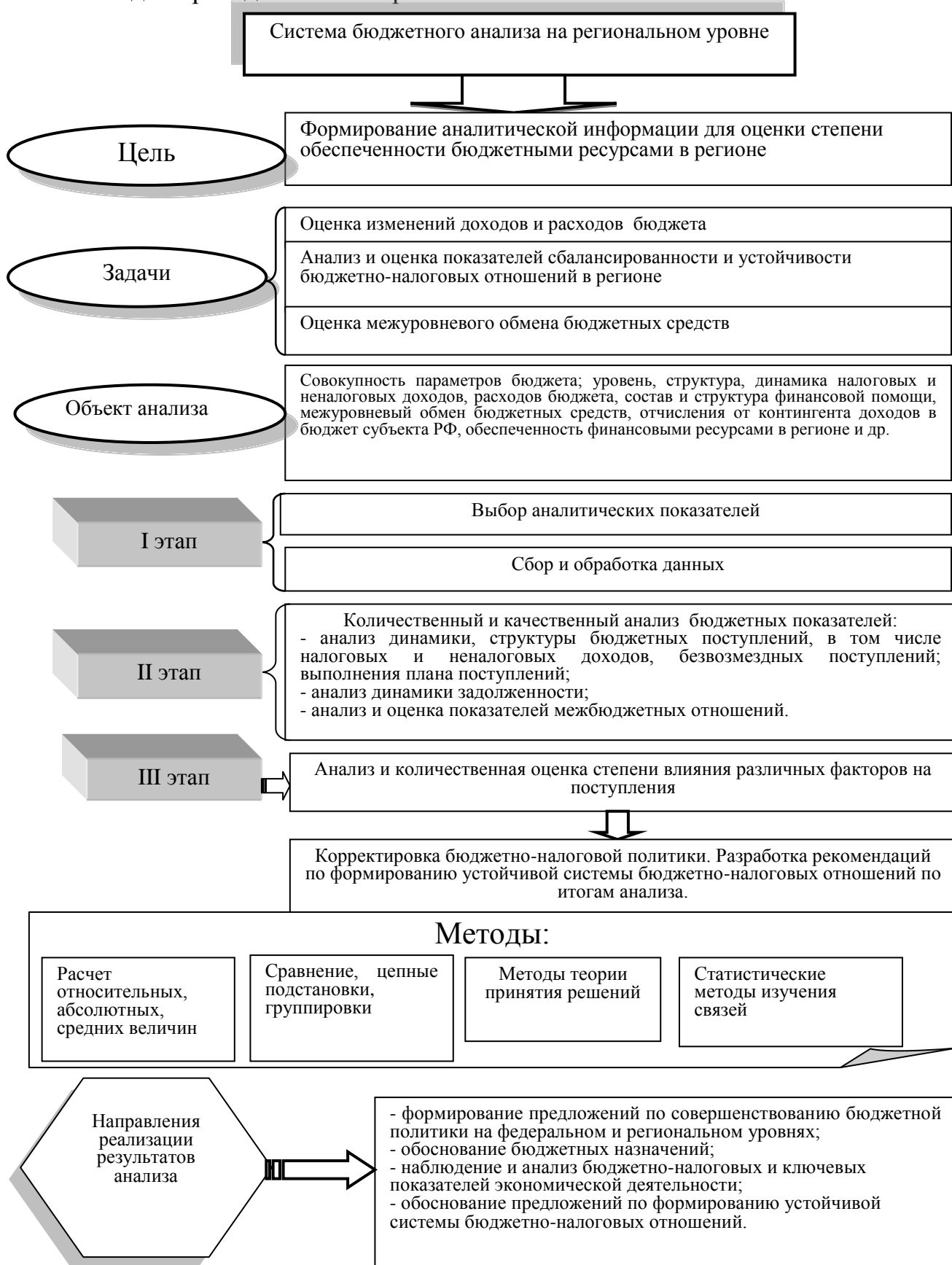


Рисунок 3.1 - Система комплексного бюджетного анализа на региональном уровне

Предложенная методика бюджетного анализа состоит из нескольких этапов, первым из которых является формирование информационной базы, необходимой для анализа бюджетных поступлений, бюджетной задолженности. На втором этапе производится анализ данных показателей. На следующем этапе осуществляется формирование аналитической записки, содержащей результаты анализа и методические рекомендации по корректировке бюджетно-налоговой политики

При проведении бюджетного анализа могут быть использованы данные Минфина РФ, территориальных органов Казначейства РФ, территориальных финансовых органов, Управления Федеральной налоговой службы РФ по конкретному субъекту РФ, межрайонных инспекций Федеральной налоговой службы РФ. Проанализируем более подробно состав доходов бюджета Курской области за 2009-2011 гг. и планируемые показатели 2012-2014 гг. (Таблица 3.10).

Таблица 3.10 - Доходы бюджета Курской области в 2009-2011 гг., в млн. руб.\*

Наименование показателя	Значение показателя			Абсолютное отклонение		Темп роста,%	
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2010/2009	2011/2010	2010/2009	2011/2010
Доходы - всего	24171,4	29435,0	34173,8	5263,6	4738,8	121,8	116,1
из них:							
Налоговые доходы	12932,2	18458,6	21898,8	5526,4	3440,2	142,7	118,6
Неналоговые доходы:	847,6	996,6	1184,5	149,0	187,9	117,6	118,9
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	120,1	162,5	160,1	42,4	-2,4	135,3	98,5
Платежи при пользовании природными ресурсами	40,2	44,4	48,1	4,2	3,7	110,5	108,3
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	600,5	773,0	792,4	172,5	19,4	128,7	102,5
Прочие неналоговые доходы	86,8	16,7	183,9	-70,1	167,2	19,2	1101,2
Безвозмездные поступления	10391,6	9979,7	11090,5	-411,9	1110,8	96,0	111,1

\*рассчитано автором по данным Комитета финансов Курской области

Анализируя динамику доходов бюджета Курской области за период 2009-2011 гг., следует отметить рост доходов областного бюджета с 24171,4 млн. руб. в 2009 году до 34173,8 млн. руб. При этом на протяжении

исследуемого периода налоговые доходы имеют тенденцию к увеличению: в 2010 г. наблюдается увеличение данного показателя на 42,7% по сравнению с прошлым годом, а в 2011 г. – увеличение на 18,6% по сравнению с предыдущим. Неналоговые доходы бюджета Курской области за период 2009-2011 гг. растут из года в год. В 2010 г. по сравнению с предыдущим годом рост составил 17,6%, а в 2011 г. – 18,9% по сравнению с 2010 годом.

Среди неналоговых доходов наибольшее увеличение в 2011 г. по сравнению с 2009 г. приходится на доходы, полученные от оказания платных услуг (31,9%), а наименьшее увеличение – на платежи за пользование природных ресурсов (19,7%).

В условиях стабильно развивающейся экономики величина доходов регионального бюджета зависит от роста валового регионального продукта и налоговой нагрузки, определяемой установленными ставками налогообложения. Проанализируем более подробно валовой региональный продукт на душу населения в текущих ценах соответствующих лет по субъектам Центрального федерального округа (ЦФО) за 2008-2010 гг. (Таблица 3.11).

Таблица 3.11 - Валовой региональный продукт на душу населения в текущих ценах соответствующих лет по субъектам ЦФО за 2008-2010 гг.\*

Регионы	Валовой региональный продукт на душу населения по субъектам ЦФО, в рублях		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации (валовая добавленная стоимость в текущих основных ценах)-всего	238 867,4	225 547,2	261 730,2
Центральный федеральный округ	341 294,2	307 252,6	347 607,3
Белгородская область	208 694,7	199 230,6	259 173,7
Брянская область	96 492,6	97 596,9	112 651,4
Владимирская область	121 413,2	129 501,6	151 252,6
Воронежская область	126 173,4	133 165,0	140 552,0
Ивановская область	80 811,4	81 381,0	92 294,1
Калужская область	149 757,3	154 604,6	182 444,8
Костромская область	116 659,2	114 324,4	137 977,4
<b>Курская область</b>	<b>144 843,5</b>	<b>140 250,8</b>	<b>170 467,7</b>
Липецкая область	222 567,9	195 297,2	216 837,5
Московская область	245 903,5	225 683,1	253 609,4
Орловская область	117 974,3	111 234,4	129 935,3
Рязанская область	129 314,1	133 063,8	150 070,6
Смоленская область	124 250,0	129 217,3	150 930,8
Тамбовская область	109 705,6	124 763,5	127 008,4
Тверская область	139 895,3	144 843,1	161 181,6
Тульская область	148 572,1	138 951,6	152 274,9
Ярославская область	163 738,8	162 553,6	183 874,5
г. Москва	786 361,5	676 439,7	730 642,9

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

В ежегодном докладе Министерства регионального развития РФ о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов РФ Курская область в 2011 году по значению сводного индекса реального сектора экономики учитывающего динамику промышленного и сельскохозяйственного производства, объема платных услуг населению, оборота розничной торговли, потребления электроэнергии, рост количества прибыльных предприятий, ситуацию с кредитованием юридических лиц заняла 9 место в России.

Со стороны производства динамика ВРП Курской области в 2011 году обусловлена, прежде всего, ростом обрабатывающих производств и высокими темпами в сельском хозяйстве.

Среднегодовой темп роста валового регионального продукта Курской области в 2012-2014 годах прогнозируется на уровне 104,2 %, что даже выше спрогнозированного ранее на уровне 104,0 % (Рисунок 3.2).

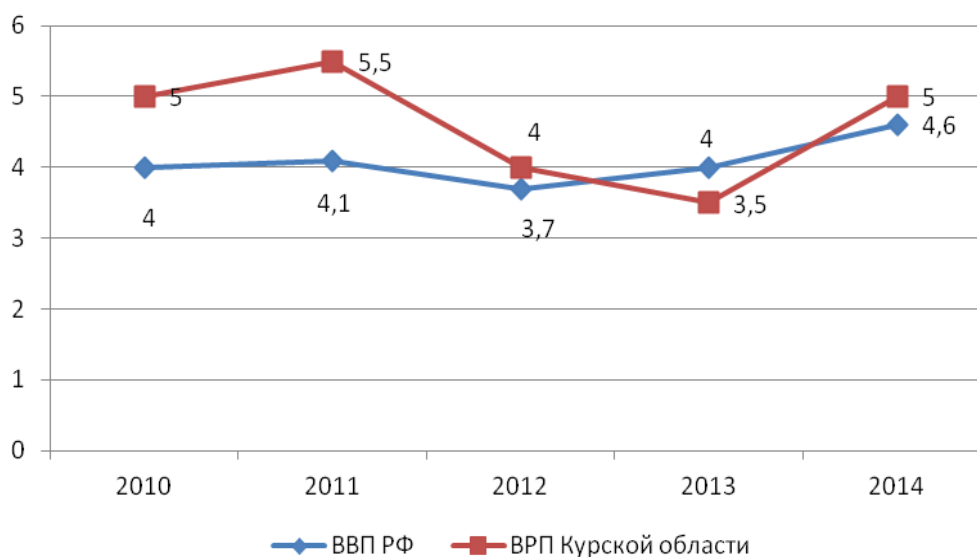


Рисунок 3.2 - Прирост валового внутреннего продукта РФ и валового регионального продукта Курской области в % к предыдущему году

В 2012 году валовой региональный продукт прогнозируется с ростом на 4,0 %, в 2013 году - на 3,5 %, в 2014 году - на 5,0 %. По уровню прироста валового регионального продукта как по фактическим данным за 2010 год, так и по прогнозам на текущий 2011 год, а также на очередной 2012 финансовый год и второй год (2014) планового периода Курская область

существенно опережает общероссийские показатели, несколько замедляясь только к 2013 году, на который планируется существенное снижение производства в энергетической отрасли региона в связи с планируемой остановкой энергоблоков Курской АЭС.

Наибольший удельный вес в валовом региональном продукте Курской области в прогнозируемом периоде занимает промышленное производство.

Воздействие ВРП, выпуска продукции и услуг базовых отраслей региональной экономики, промышленного и сельскохозяйственного производства на динамику поступлений налогов и сборов очевидно и конкретно. Рост объемных показателей производства ведет к росту налоговой базы и, соответственно, к увеличению начислений и поступлений налогов и сборов [149, с.22]. Проанализируем налоговые поступления в бюджет Курской области в 2011-2012 гг. и на плановый период 2013-2014 гг. (Таблица 3.12).

Таблица 3.12 - Поступление налоговых и неналоговых доходов в областной бюджет, в млн. рублей\*

Наименование доходов	2011 год	2012 год		2013 год		2014 год	
		проект	изменение к прошлому году, %	проект	изменение к прошлому году, %	проект	изменение к прошлому году, %
Налоговые и неналоговые доходы	22024,3	23972,6	108,8	25866,0	107,9	27374,1	105,8
Налоги на прибыль, доходы	14144,8	16427,8	116,1	17705,8	107,8	18663,7	105,4
Налог на прибыль организаций	8935,6	10724,9	120	11444,0	106,7	11761,0	102,8
Налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты субъектов Российской Федерации	8935,6	10724,9	120	11444,0	106,7	11761,0	102,8
Налог на доходы физических лиц	5209,2	5702,9	109,5	6261,8	109,8	6902,7	110,2
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ (акцизы)	2758,6	3025,0	109,7	3482,5	115,1	3831,4	110
Налоги на совокупный доход	825,4	1043,3	126,4	1136,6	108,9	1261,1	111
Налоги на имущество	2853,9	2958,2	103,7	3039,2	102,7	3122,6	102,7
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	226,8	225,3	99,3	227,0	100,8	226,8	99,9
Государственная пошлина	25,8	22,9	88,6	26,9	117,5	23,9	88,8
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам	1,5	0,0	0	0,0	0	0,0	0

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт

<http://www.gks.ru>

Анализ данных, представленных в таблице 3.12 показывает существенный рост по большинству видов налоговых доходов, который прогнозируется на очередной 2012 год и плановый период. В частности, объем поступлений налога на прибыль организаций в областной бюджет в 2012 году предусматривается в сумме 10724,9 млн. рублей, что на 20,0 % выше уровня бюджета 2011 года, в 2013 году рост поступлений по данному виду доходов планируется на 6,7 %, до уровня 11444, млн. рублей, в 2014 году еще на 2,8 % до 11761,0 млн. рублей. Объем поступлений налога на доходы физических лиц в областной бюджет в 2012 году прогнозируется в сумме 5702,9 млн. рублей, что на 9,5% превышает прогнозный показатель бюджета 2011 года, в 2013 году прогноз по НДФЛ составляет 6261,8 млн. рублей, с ростом к 2012 году на 9,8%, объем поступлений по НДФЛ в областной бюджет в 2014 году предусматривается в сумме 6902,7 млн. рублей, что на 10,2 % превышает прогноз 2013 года. Объем поступлений по акцизам в областной бюджет в 2012 году предусматривается в сумме 3025,0 млн. рублей, что на 9,7 % выше уровня бюджета 2011 года, в 2013 году рост поступлений по данному виду доходов планируется на 15,1 %, до уровня 3482,5 млн. рублей, в 2014 году еще на 10,0 % до 3831,4 млн. руб. (Рисунок 3.3).

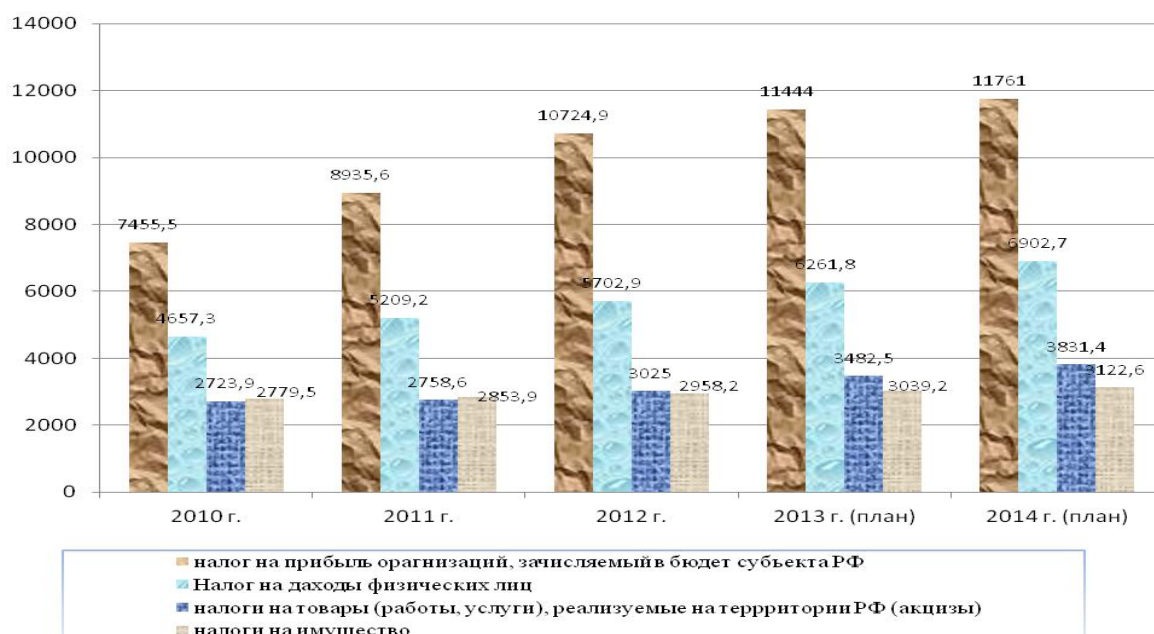


Рисунок 3.3 - Поступление основных видов налоговых доходов в бюджет Курской области, млн. рублей

Соотношение налоговых доходов областного бюджета к ВРП Курской области в прогнозируемом периоде составит 9,3% в 2012 году, 9,2% в 2013 году и 8,7% в 2014 году, что сопоставимо с показателями прошедшего 2010 года (9,3%) и ожидаемым показателем на 2011 год (9,0%), что при сопоставимости налоговой нагрузки косвенно подтверждает объективность планирования доходов (Рисунок 3.4).

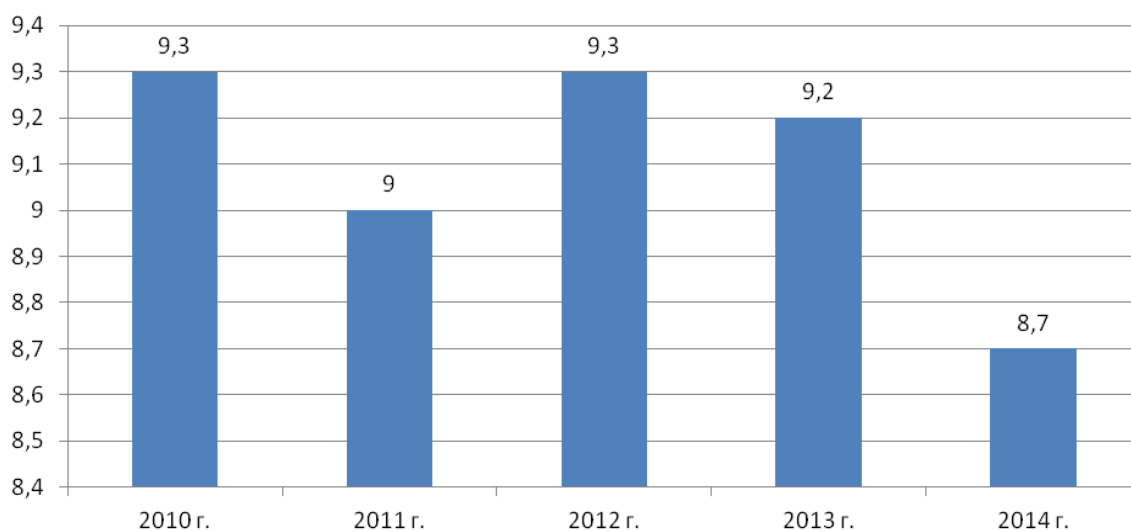


Рисунок 3.4 - Отношение налоговых доходов областного бюджета к ВРП Курской области, в %

При проведении анализа соотношения налоговых доходов и ВРП для обеспечения большей сопоставимости показателей 2010-2011 годов и прогнозируемого периода 2012-2014 годов мы не учитывали доходы, поступившие в 2010,2011 годах в областной бюджет по акцизу на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта более 9% в порядке централизованного распределения по нормативам, установленным в федеральном бюджете (60% данного акциза), в связи с тем, что данный акциз в указанном соотношении с 2012 года планируется к зачислению в доходы федерального бюджета без последующего распределения.

Таким образом, проведенный анализ основных параметров доходов бюджета субъекта РФ показал, что за рассматриваемый период темп роста поступлений налогов и сборов больше темпа роста ВРП Курской области. Данное превышение обусловлено увеличением сальдированной прибыли организаций промышленности, сельского хозяйства.



Рост сельскохозяйственного производства в 2012 году прогнозируется на уровне 17 % за счет увеличения объемов производства зерна в 1,3 раза, мяса в 1,6 раза; в 2013 году – на 8 % (ранее прогнозируемый темп 103 %) за счет увеличения объемов производства мяса на 25 %; в 2014 году – на 5 %.

Рост поступления налога на доходы физических лиц обусловлен, прежде всего, ростом фонда заработной платы в Курской области на 15%. По данным ежегодного доклада Министерства регионального развития РФ о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов РФ, Курская область в 2011 году по показателю темпов роста налога на доходы физических лиц заняла 9 место среди регионов РФ.

Проведем анализ распределения бюджетных ассигнований по разделам функциональной классификации расходов бюджета Курской области на 2012 год и плановые 2013-2014 гг. (Таблица 3.13).

Таблица 3.13 - Распределение бюджетных ассигнований по разделам функциональной классификации в 2011-2014 гг.\*

Наименование	2011 год, млн. руб.	Закон Курской области «Об областном бюджете на 2012 и на плановый период 2013 и 2014 годов»								
		2012 год				2013 год			2014 год	
		сумма, млн. руб.	Темпы роста к 2011 году		сумма, млн. руб.	Темпы роста к 2012 году		сумма, млн. руб.	Темпы роста к 2013 году	
			млн. руб.	%		млн. руб.	%		млн. руб.	%
ВСЕГО:	37092,5	32656,1	-4436,4	-12,0	30258,4	-2397,7	-7,3	30840,8	582,4	1,9
Общегосударственные вопросы	1839,0	3108,4	1269,4	69,0	3738,2	629,8	20,3	3788,3	50,1	1,3
Национальная оборона	30,4	21,3	-9,1	-29,9	22,1	0,8	3,8	22,7	0,6	2,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1626,0	559,1	-1066,9	-65,6	485,4	-73,7	-13,2	499,2	13,8	2,8
Национальная экономика	7400,1	4641,7	-2758,4	-37,3	3969,5	-672,2	-14,5	3991,2	21,7	0,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	1452,7	972,4	-480,3	-33,1	928,7	-43,7	-4,5	937,7	9	1,0
Охрана окружающей среды	41,3	36	-5,3	-12,8	36,2	0,2	0,6	36,4	0,2	0,6
Образование	6850,0	7779,6	929,6	13,6	7485,7	-293,9	-3,8	7601,1	115,4	1,5
Культура и кинематография	396,5	385,8	-10,7	-2,7	359,7	-26,1	-6,8	353,7	-6	-1,7
Здравоохранение	5963,8	6250	286,2	4,8	4604,4	-1645,6	-26,3	4682,6	78,2	1,7
Социальная политика	7635,5	6461,7	-1173,8	-15,4	6455,1	-6,6	-0,1	6754,8	299,7	4,6
Физическая культура и спорт	857,9	506,4	-351,5	-41,0	181,4	-325	-64,2	175,6	-5,8	-3,2
Средства массовой информации	141,1	101	-40,1	-28,4	105,7	4,7	4,7	93,9	-11,8	-11,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	250,5	250,5	0	0,0	250,5	0	0,0	250,5	0	0,0
Межбюджетные трансферты	2607,6	1582,2	-1025,4	-39,3	1635,7	53,5	3,4	1653,1	17,4	1,1
ДЕФИЦИТ	-4672,3	-3595,9	1076,4	-23,0	-1452,1	2143,8	-59,6	-732,7	719,4	-49,5

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт

<http://www.gks.ru>

Анализируя динамику расходов бюджета Курской области за период 2011 по 2014 годы, следует отметить уменьшение расходов регионального бюджета с 37092,5 млн. руб. в 2011 г. до 30840,8 млн. руб. в 2014 г.

По отдельным разделам, предусмотренные бюджетные ассигнования снижаются относительно предыдущего года даже в номинальном выражении. Так, на 2012 год плановые ассигнования практически по всем разделам предусмотрены в размерах, ниже ожидаемого исполнения 2011 года от 2,7% по разделу «Культура и кинематография», до 65,6% по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Аналогичная ситуация складывается и в плановом периоде 2013 года, в 2014 году бюджетные ассигнования (по отношению к 2013 году) уменьшены по трем разделам.

По разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» снижение бюджетных ассигнований объясняется переводом с 2012 года подразделений внутренних дел на единое финансирование из федерального бюджета в соответствии с Федеральным Законом «О полиции», в связи с чем расходы в областном бюджете не предусматриваются.

По разделу «Национальная экономика», снижение планируется за счет уменьшения бюджетных ассигнований из федерального бюджета на сельскохозяйственное производство, в связи с не распределением их по субъектам РФ федеральными агентствами и ведомствами, уменьшением бюджетных ассигнований из федерального бюджета на переданные полномочия в области занятости населения, в связи с передачей полномочий РФ по субъектам, а также другими реальными причинами.

Снижение бюджетных ассигнований по разделу «Здравоохранение» производится за счет уменьшения объемов финансирования из федерального бюджета, направляемых на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения на 2012 год в сумме 466,5 млн. руб., и на 2013-2014 годы в сумме 908,9 млн. руб. ежегодно в связи с окончанием действия программ.

Концептуальной особенностью проекта областного бюджета является переход на среднесрочное планирование. По объему расходов, в 2012 году, основной удельный вес будет занимать образование (23,8%), далее идут расходы на социальную политику (19,8%), здравоохранение (19,1%), национальную экономику (14,2%), общегосударственные вопросы (9,5%), межбюджетные трансферты (4,8%), жилищно-коммунальное хозяйство (3,0%), национальную безопасность и правоохранительную деятельность (1,7%), физическую культуру и спорт (1,6%), культуру и кинематографию (1,2%). Менее одного процента составят расходы на обслуживание государственного и муниципального долга, средства массовой информации, охрану окружающей среды и национальную оборону.

Наиболее важной качественной характеристикой межбюджетных отношений выступает возможность обеспечения соответствия доходов конкретного бюджета и объема возложенных на него расходных полномочий. Снижение налоговых доходов бюджета субъекта РФ при сохранении возложенных на него расходных полномочий приводит к тому, что недостаток средств компенсируется за счет безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

Структура налоговых и неналоговых доходов и безвозмездных поступлений бюджета Курской области на протяжении 2009-2011 гг. представлена на рисунке 3.5.

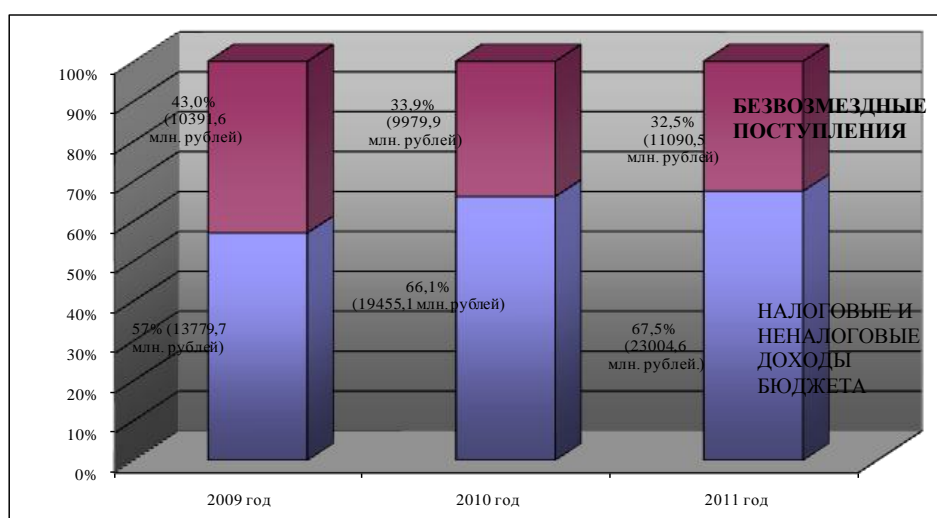


Рисунок 3.5 - Структура налоговых и неналоговых и безвозмездных поступлений бюджета Курской области в 2009-2011 гг.

Налоговые и неналоговые доходы областного бюджета за 2011 год составили 23004,6 млн. рублей или 101,3% от плана, что на 18,2% больше по сравнению с 2010 годом, удельный вес данных доходов в общем объеме доходов областного бюджета составил 67,5%, с увеличением от относительно 2010 и 2009 годов, в которых налоговые и неналоговые доходы составляли 57,0% и 66,1% соответственно. Безвозмездные поступления составили 11090,5 тыс. рублей или 96,7% от плана, их удельный вес, снижаясь в течение последних трех лет составил 32,5 %.

Безвозмездные поступления в областной бюджет в 2011 году составили 11090,5 млн. руб. (99,6% от годового плана) или 32,5% в общей сумме доходов бюджета. Объем безвозмездных поступлений в 2011 году по отношению к предыдущему 2010 году увеличился на 1110,6 млн. руб. или на 11,1%, тем не менее, их удельный вес в структуре доходов областного бюджета (с учетом более существенного роста налоговых доходов) снизился на 1,4%. За последние три года удельный вес безвозмездных поступлений в областном бюджете сократился с 43,0% в 2009 году до 32,5% в 2011 году (Таблица 3.14).

Таблица 3.14 - Динамика безвозмездных поступлений в структуре доходов областного бюджета\*, в млн. руб.

Показатели	2009 год	2010 год	2011 год
Безвозмездные поступления млн. руб.	10391,7	9979,9	11090,5
Доходы, всего млн.руб.	24171,4	29435,0	34095,1
Удельный вес %, в доходах областного бюджета.	43,0	33,9	32,5

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

В 2011 году изменилась структура безвозмездных поступлений с увеличением долей, из них: 28,6% - составили дотации из федерального бюджета (3167,7 млн. рублей), в 2010 году – 22,7%; 39,7% - субсидии из федерального бюджета (4402,9 млн. рублей), в 2010 году – 38,9%; 21,3% - субвенции из федерального бюджета (2356,5 млн. рублей), в 2010 году – 34,3%; 10,4% - иные межбюджетные трансферты (1156,0 млн. рублей), в 2010 году – 2,2%. Доля дотаций и субсидий в общем объеме безвозмездных

поступлений увеличилась с 22,7,6% до 28,6% и с 38,9% до 39,7%, соответственно, при уменьшении доли субвенций с 34,3 % до 21,3 %.

Снижение общего размера субвенций с 1707,8 млн. руб. в 2010 году до 394,8 млн. руб. в 2011 году в основном произошло за счет уменьшения субвенции на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, указанных в Федеральном законе от 12 января 1995 года №5-ФЗ «О ветеранах», а также в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года №714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов», так как основная потребность Курской области по данному направлению была обеспечена до начала 2011 года.

Таким образом, разработанная система бюджетного анализа универсальна и применима для анализа и оценки показателей бюджетов всех уровней. Предложенные направления аналитической работы дают возможность изучать тенденции изменения бюджетных назначений и ассигнований, а также объяснять причины таких изменений, что позволит более точно осуществлять текущие и прогнозные оценки.

### 3.3 Специфика и классификация бюджетных рисков в системе формирования бюджетно-налоговых отношений

В период мирового финансового кризиса бюджетному процессу присущи многочисленные риски, мониторинг и нейтрализация которых является необходимым фактором поддержания финансовой стабильности регионов.

В настоящее время в России повышается интерес к исследованию природы бюджетного риска. Данное обстоятельство связано с сокращением поступлений в бюджет. Бюджетные риски воздействуют на процесс управления финансами, так как выступают одним из наиболее важных параметров, характеризующих эффективность всего бюджетного процесса.

Анализ экономической литературы по проблемам в области анализа и оценки бюджетного риска показывает недостаточность изучения данной

категории. В настоящее время отсутствует единая формулировка категории «бюджетный риск».

Для уточнения категории «бюджетный риск» проанализируем эволюцию содержания категории «риск», а также рассмотрим трактовки отечественных и зарубежных специалистов категории «бюджетный риск».

Рассматривать категории «риск» и «неопределенность» как специфическую функцию бизнеса впервые предложил французский экономист Р. Кантильон. Ученый рассматривал риск как свойство любой торговой деятельности, осуществляемой по правилам конкуренции.

Большой прогресс в формировании основных положений теории риска, был достигнут в период становления классической теории политэкономии, который связан с работами А. Смита. Ученый утверждал, что в части получаемой прибыли заложен процент влияния риска в виде надбавки [125].

Представители классической теории риска - Ж. Милль, Н.У. Секиф – считали, что риск представляет собой ущерб, получаемый в результате принятия неверно решения [125].

Значительный вклад в развитие теории риска внесли маржиналисты. Их труды основаны на теории предельной полезности. Й. Фон Тюнен утверждает, что доход предпринимателя в виде вознаграждения за риск, не может быть покрыт ни одной страховой компанией из-за его непредсказуемости [118]. Представитель неоклассической теории риска А. Маршалл считал, что плата за риск представляет собой часть дохода [125].

Согласно мнению Ф. Найта, представителя институционального направления, исчисляемые и неисчисляемые риски, существенно отличаются друг от друга. Особое внимание ученый уделяет необходимости специализации людей на разработку эффективных решений в условиях риска и неопределенности [125]. Следовательно, Ф. Найт является основоположником науки об управлении рисками.

Еще одним представителем неоклассического направления является А. Пигу. По мнению ученого, предприятие, осуществляя свою деятельность в условиях неопределенности и риска, получает доход, объем которого является случайной величиной. Следовательно, при совершении

хозяйственных операций он будет учитывать критерии объема предполагаемой прибыли и величиной ее колебаний. Согласно положениям концепции предельной полезности, для организации наиболее предпочтительным является тот вариант, при котором колебания объема ожидаемой прибыли меньше.

Последующее рассмотрение данной проблемы осуществлялось в тесной взаимосвязи понятий «риска» и «неопределенности». При этом, вопросы неустойчивости и неопределенности в настоящее время стали доминировать.

В современной зарубежной и отечественной экономической науке существует множество трактовок категории «риск». А.П. Альгин дает следующее определение категории «риск»: «...с одной стороны, риск предстает в виде возможной неудачи, опасности, материальных или других потерь, которые могут наступить в результате претворения в жизнь выработанного решения, с другой стороны, риск отождествляется с предполагаемой удачей, благоприятным исходом» [45, с. 7].

Е.Ф. Жуков рассматривает риск в качестве стоимостного выражения события, приводящего к потерям.

С. Кумок считает, что риск представляет собой характеристику деятельности экономического субъекта, отражающую неблагоприятные последствия, вызванные угрозой получения убытка.

А. Шапкин рассматривает риск как совокупность мероприятий по сокращению неопределенности, дающих возможность осуществлять количественную и качественную оценку вероятности достижения плановых показателей. Предел риска, по мнению ученого, представляет собой уровень риска, находящийся в пределах среднего значения по отношению к другим видам деятельности и другим экономическим субъектам.

Ученые Скамай Л., Баканов М.И., Ковалева А.М., Лапушта М.Г., Уткин Э.А., Федорова Т.А., Филин С., Шеремет А.Д., Шаршукова Л.Г. и др. под риском понимают возможность наступления как неблагоприятных, так и благоприятных последствий в виде получения дополнительных доходов.

В соответствии с Государственной стратегией экономической безопасности Российской Федерации [15] наиболее существенными причинами, вызывающими возникновение угроз, являются неустойчивость финансового положения предприятий, неблагоприятный инвестиционный климат, сохранение инфляционных процессов и другие проблемы, связанные с финансовой дестабилизацией в экономике.

В настоящее время наибольшего внимания заслуживает такой вид риска, как финансовый. Система финансового риска включает следующую совокупность рисков, связанных с осуществлением финансовой деятельности: банковский, кредитный, страховой, налоговый, риск ликвидности, бюджетный, инфляционный и другие риски. Одним из видов финансового риска является бюджетный риск, представляющий собой форму образования и расходования денежных средств для целей финансового обеспечения деятельности государства и органов местного самоуправления.

В российской экономической науке не существует единого и полного понятия «бюджетный риск». Проведенное исследование показывает, что в настоящее время сложилось три подхода к трактовке понятия «бюджетный риск» (Таблица 3.15).

Таблица 3.15 - Содержание подходов к пониманию сущности бюджетного риска

Трактовка понятия «бюджетный риск»	Представители
Бюджетный риск представляет собой факт несовпадения плана и факта исполнения бюджета	Н.В. Бакша, А.П. Свинцова, М.У. Сатаев, В.В. Гамукин, Н.И. Яшина, О.И. Тишутина.
Бюджетный риск представляет собой факт недополучения средств в бюджет, т.е. риск недофинансирования	Т.М. Ковалева
Бюджетный риск представляет собой вероятность неполучения организацией из бюджета запланированной суммы финансирования	С.О. Франка, М.В. Грачева.
Бюджетный риск представляет собой факт неисполнения запланированного бюджета	А.А. Улюкаев, М.А.Каючкина, И. Томберг, А.Л. Кудрин, М.Е. Чичелева.

К основным характеристикам бюджетного риска, выражающим его природу, следует отнести: неопределенность, объективность возникновения, вероятность реализации.

Объективность появления разных видов финансовых рисков, в том числе и бюджетных, осуществляется во всех видах финансовой деятельности.



Возникновение бюджетного риска неизбежно. Степень вероятности возникновения бюджетного риска определяется множеством факторов, воздействующих на весь процесс. Одной из характеристик бюджетного риска является его неопределенность, заключающаяся в том, что отклонения могут быть как положительными, так и отрицательными относительно плановых показателей. Значение фактора неопределенности находится в прямой зависимости от сложности бюджетного процесса.

Исследование свидетельствует о том, что наиболее полно суть бюджетного риска прослеживается в следующем определении: бюджетный риск - это результат выбора участниками бюджетного процесса альтернативного финансового решения, направленного на достижение желаемого целевого результата бюджетной деятельности при вероятности понесения экономического ущерба (бюджетных потерь) в силу неопределенности условий его реализации.

Проведенный нами анализ показывает, что основными видами риска, характерными для бюджетной системы Российской Федерации являются:

- законодательный риск, который возникает вследствие изменения и введения законодательных актов, а также изменения существующих нормативно-правовых документов;

- риск нестабильной бюджетной и налоговой политик, который характеризуется конфликтностью, и несогласованностью в отношениях федерального центра и регионов в процессе разработки и реализации налоговой и бюджетной политики, налогового и бюджетного законодательства или в процессе исполнения бюджетов и собираемости налогов;

- риск сокращения доли налогового аккумулирования ВВП в бюджетную систему субъекта Российской Федерации;

- риск сокращения доходов федерального бюджета, который возникает вследствие снижения объемов внешнеторгового оборота. Это связано с изменением внешней политики государства, изменением мировых цен и т.д., что приводит к сокращению объемов внешней торговли Российской Федерации. Сокращение доходов бюджета также может происходить

вследствие «взрывного» роста импорта, что останавливает приток капитала в неконкурентоспособные отрасли и снижает платежеспособность хозяйствующих субъектов;

- риск снижения налоговых поступлений от реального сектора экономики, который возникает в результате убыточности предприятий. Этот вид риска является негативным фактором не только для исполнения бюджета, но и для социально-экономического развития территории в целом. Исполнение бюджетных обязательств напрямую зависит от выполнения плана по доходам;

- риск дополнительных расходов бюджета субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

- риск фиктивных финансовых операций и операций по «отмыванию денег», который представляет собой угрозу для бюджетной безопасности страны.

По мнению ряда ученых, бюджетному риску присущ энтропийный характер. На наш взгляд, в современных условиях имеет безусловную целесообразность введение в научный оборот определения «бюджетная энтропия». Рассмотрим возможности применения синергетического подхода с использованием бюджетной энтропии.

Одним из направлений бюджетной реформы является реформирование бюджетного процесса, что, в свою очередь, должно способствовать повышению эффективности бюджетных расходов, оптимизировать управление бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы РФ. Перенос акцента бюджетного процесса от менеджмента бюджетными ресурсами к управлению результатами обуславливает повышение ответственности и расширение самостоятельности его участников и администраторов бюджетных средств.

Бюджетная реформа затронула проблему анализа и оценки результативности использования бюджетных средств. Одна из предпосылок этого - существование бюджетных ограничений; другая предпосылка, стимулирующая использование оценки, - обеспечение транспарентности (прозрачности) общественных финансов.

Бюджетная система признается эффективной, если происходит увеличение бюджетных доходов, повышается эффективность расходования бюджетных средств, степень использования методов управления, способствующих переходу к более эффективным моделям управления, если улучшается социально-экономическое положение регионов и повышается качество жизни населения. Исследования показывают, что в настоящее время проблема устойчивого функционирования бюджетной системы еще не в полной мере проработана.

Изучение вопросов в области устойчивого развития в настоящее время находится в тесной взаимосвязи с перспективным синергетическим подходом [87, с.10], выступающим в качестве нового научного направления. Синергетический подход подразумевает переход к нелинейной интерпретации экономической деятельности. В рамках данного подхода основным объектом анализа выступает процесс движения.

Синергетика (от греч. *synergetike* – содружество, коллективное поведение) – наука о самоорганизации в системах различной природы и трансформации хаоса в порядок [61, с. 22]. Самоорганизация – это процесс образования определенного порядка в однородной массе и последующее совершенствование возникающей структуры, которое происходит не за счет внешнего воздействия, а за счет внутренней перестройки.

Самоорганизация, по мнению немецкого ученого Г. Хакена, представляет собой спонтанное формирование высокоорганизованных структур, переход от состояния хаоса к упорядоченному с помощью кооперативного синхронного функционирования подсистем [221].

Синергетика как наука призвана выявить основные принципы того, как из хаоса (неопределенности) вырастают высокоорганизованные системы. Согласно синергетическому подходу, в хаотическом состоянии системы присутствует неопределенность, описываемая с помощью информации и энтропии.

Главная задача синергетики состоит в доказательстве того, что развитие системы носит нелинейный характер, а развитие сложных систем, имеющее линейный характер, является исключением, что определяет

основное направление эволюции синергетики, состоящее в изучении фазовых переходов систем из одного состояния в другое.

В Экономико-математическом словаре [138] под синергетической связью понимается связь, обеспечивающая повышение общего уровня эффекта до величины, превышающей сумму эффектов элементов, функционирующих независимо. Таким образом, синергетическая связь представляет собой связь, усиливающую взаимодействие элементов системы.

На наш взгляд, между деятельностью органов государственной власти и состоянием бюджетной системы присутствует синергетическая связь: результативное функционирование органов власти прослеживается в повышении эффективности использования бюджетных средств, повышении качества жизни населения, то есть приводит к повышению эффективности общественных финансов.

В рамках синергетического подхода количественной мерой, характеризующей соотношение неопределенности и детерминированности бюджетной системы, выступает бюджетная энтропия.

Как отмечает профессор Н.В. Шаланов, энтропия есть количественная мера неопределенности некоторой выделенной совокупности характеристик исследуемого объекта любой природы. В упрощенном понимании энтропия – количественный показатель беспорядка [221].

В применении к теории управления энтропия выступает мерой неопределенности поведения системы в конкретных условиях; энтропия противоположна объему имеющейся информации [161].

Бюджетному риску присущ энтропийный характер. Природа возникновения бюджетного риска представлена на рисунке 3.6.

Л.И. Лопатников под неопределенностью понимает ситуацию, при которой наблюдается недостаток информации о состояниях системы и внешней среды [138].

Бюджетная энтропия характеризует степень риска, представляющего собой вероятность недостижения бюджетных плановых показателей

снижения эффективности деятельности органов государственной власти в условиях бюджетного процесса.

Структурное состояние каждой системы считается рациональным, если производство энтропии минимально.

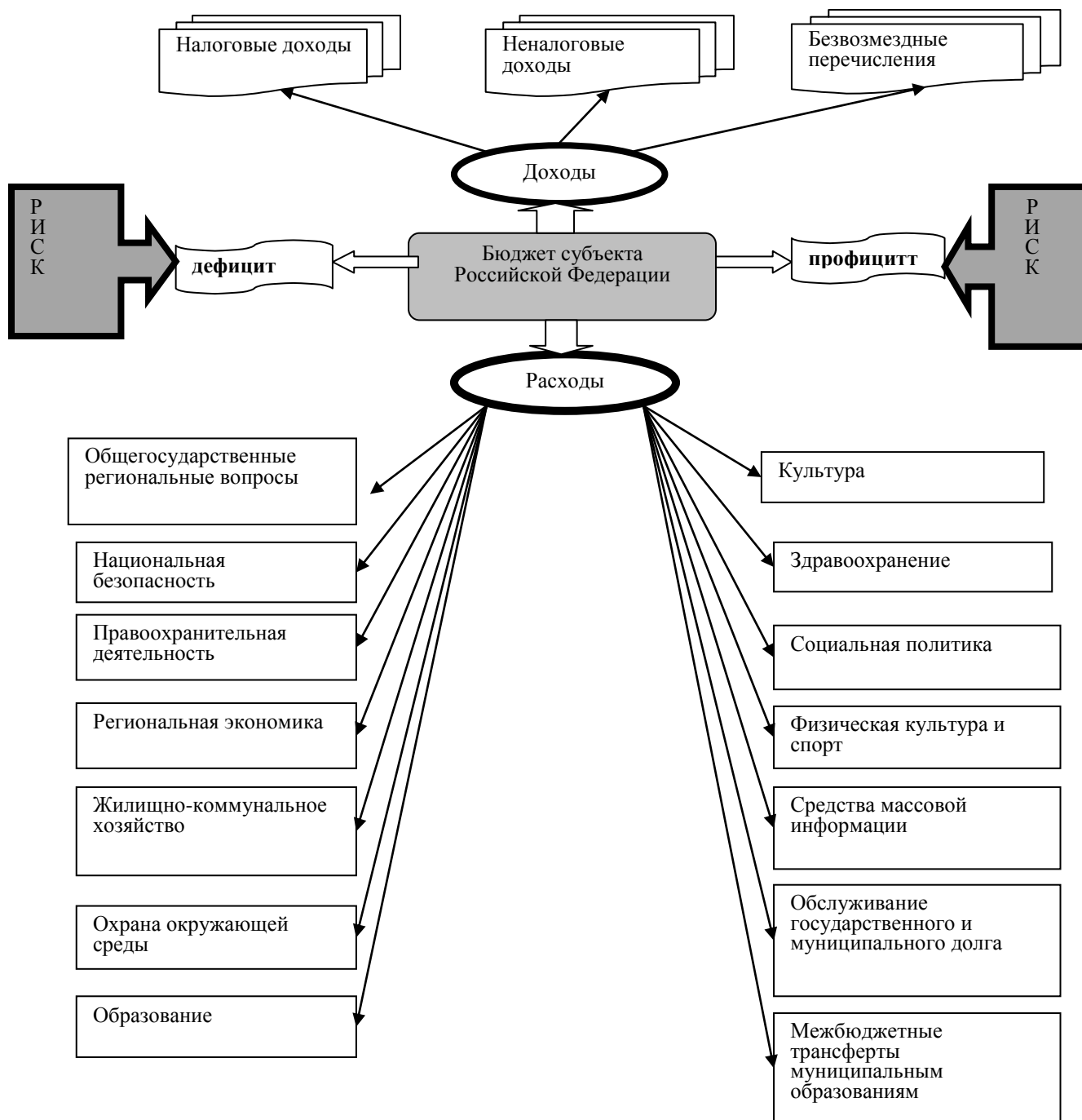


Рисунок 3.6 - Природа возникновения бюджетного риска

Бюджетный риск, воздействующий на исполнение бюджета муниципального образования, может привести к следующим бюджетным показателям:

- отрицательный показатель – подразумевает невыполнение плана доходной части бюджета и недофинансирование расходной части;

- нулевой показатель – подразумевает выполнение плана по доходам и исполнению расходов бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

- положительный показатель – подразумевает наличие доходов, фактически полученных при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) сверх утвержденных законом (решением).

Таким образом, для более качественного и эффективного управления бюджетными средствами участникам бюджетного процесса необходимо своевременно идентифицировать возможные бюджетные риски. Все это позволит принимать необходимые меры по их предупреждению на уровне субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

## 4 НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГАРМОНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

### 4.1 Обеспечение бюджетно-налоговой безопасности региона на основе гармонизации бюджетно-налоговых отношений

Развитие бюджетной самостоятельности субъектов РФ, а также необходимость поддержания определенного уровня финансовой централизации требуют решения ряда проблем в области управления бюджетно-налоговыми отношениями. Необходимость обеспечения эффективного социально-экономического развития регионов, повышения качества предоставляемых услуг населению обуславливается состоянием его бюджетного потенциала, что и приводит к необходимости рассмотрения проблем бюджетно-налоговой безопасности региона на основе гармонизации бюджетно-налоговых отношений.

В нашей стране концепция экономической безопасности утверждена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608. «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)». В данном документе содержатся цель, задачи и объекты стратегии экономической безопасности, охарактеризованы угрозы экономической безопасности страны, выделены критерии оценки экономического состояния страны, приведены механизмы экономической политики, нацеленные на обеспечение экономической безопасности. Также данный нормативный документ содержит утверждение, что «в международных отношениях Россия сталкивается со стремлением промышленно развитых стран, крупных иностранных корпораций использовать ситуацию в Российской Федерации и государствах – участниках Содружества Независимых Государств в своих экономических и политических интересах» [15].

Решение задач, стоящих перед государством, возможно только при обеспечении экономической безопасности. Данным Постановлением на ряд федеральных органов исполнительной власти (Министерство финансов РФ,

Совет Безопасности РФ и др.) возложена ответственность за разработку количественных и качественных параметров и критериев экономической безопасности, мониторинг и прогнозирование факторов, определяющих возникновение угроз экономической безопасности, по проведению исследований для выявления тенденций и возможностей развития угроз и поиск оптимальных путей их преодоления. При этом система экономической безопасности должна выявлять ситуации, при которых фактические или прогнозируемые параметры экономического развития выходят за пределы пороговых значений, разрабатывать меры по их преодолению (т.е. по выходу страны из зоны опасности), проводить экспертизу принимаемых нормативно-правовых актов, государственных решений по финансово-хозяйственным вопросам с позиции экономической безопасности России [84].

Обеспечение экономической безопасности является одной из важнейших функций государства, это – гарантия независимости страны и обязательное условие стабильности и эффективной жизнедеятельности общества. По мнению Соколова Ю.А., финансовая безопасность государства обуславливается способностью его органов (институтов власти):

- обеспечивать устойчивость финансово-экономической деятельности страны, расчетно-платежной системы, а также ключевых финансово-экономических показателей;
- снизить степень влияния мировых финансовых кризисов на отечественную экономическую и политическую системы;
- предотвращать крупномасштабную утечку капиталов за границу;
- преодолевать разногласия между органами управления на разных уровнях по вопросам распределения ресурсов бюджетной системы РФ;
- предотвращать и пресекать финансовые нарушения [200, с. 48].

Принимая во внимание значимость бюджета для обеспечения нормальной жизнедеятельности любой страны, с основанием можно утверждать, что для этого необходима бюджетная безопасность государства, с помощью которой происходит обеспечение платежеспособности государства с учетом доходов и расходов бюджетов различных уровней.



Бюджетная безопасность предусматривает осуществление такой бюджетной политики, которая ориентировалась бы, прежде всего, на реализацию национальных экономических интересов страны.

В условиях реформирования налоговой системы Российской Федерации налоговая безопасность приобретает самостоятельную роль. Она является частью экономической безопасности государства, как получателя налогов в доходную часть бюджета, и предприятия, как плательщика налога.

Использование бюджета, налогов как финансовой базы государственного регулирования рыночной экономики, несомненно, связано с понятием бюджетно-налоговой безопасности. Как важнейший элемент финансовой безопасности страны в современных условиях – обеспечение бюджетно-налоговой безопасности является основным условием способности государства осуществлять бюджетно-налоговую политику в соответствии со своими национальными интересами.

В исследованиях отечественных экономистов проблемы бюджетно-налоговой безопасности региона носят эпизодический характер, блок угроз бюджетно-налоговой безопасности не сформирован, не представлены индикаторы бюджетно-налоговой безопасности.

В рамках нашего исследования нужно подчеркнуть, что бюджетно-налоговая безопасность региона – это состояние защищенности бюджетно-налоговых отношений от внутренних и внешних угроз, при котором формируются бюджетно-налоговые ресурсы региона, необходимые для обеспечения саморазвития территорий, при соответствующем бюджетно-налоговом контроле над их формированием и расходованием. Кроме того, одной из важных задач бюджетно-налоговой безопасности региона на современном этапе развития бюджетно-налоговых отношений является задача разработки системы управления бюджетными рисками.

В рамках нашего исследования целесообразно рассмотреть такие актуальные направления бюджетно-налоговой безопасности на основе гармонизации бюджетно-налоговых отношений как исследование и предупреждение угроз и управление бюджетными рисками.

Наиболее значимые индикаторы бюджетно-налоговой безопасности для субъекта Российской Федерации и муниципальных образований выявляются при анализе Бюджетного кодекса Российской Федерации (Таблица 4.1).

Таблица 4.1 - Индикаторы бюджетно-налоговой безопасности, а также их нормативные значения для РФ

Показатели бюджетной безопасности	Пороговые значения	Статья Бюджетного кодекса РФ
Дефицит бюджета субъекта РФ	Дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений	Пункт 2 ст. 92.1
Дефицит местного бюджета	Дефицит местного бюджета не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений	Пункт 3 ст. 92.1
Объем государственного долга субъекта РФ	Предельный объем не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.	Пункт 2 ст. 107
Объем муниципального долга	Предельный объем не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.	Пункт 3 ст. 107
Предельные объемы расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ или муниципального долга	Предельный объем расходов на обслуживание долга не должен превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ.	Статья 111
Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ	Объем дотаций, подлежащих утверждению на очередной финансовый год и плановый период, не может быть менее общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий финансовый год.	Статья 131

Бюджетно-налоговая безопасность региона является важнейшей составляющей его экономической безопасности, обеспечению которой должно уделяться особое внимание. Для этого необходимо осуществление следующих задач:

- оценка уровня развития бюджетного потенциала региона;
- оценка состояния регионального бюджета и выявление институциональных угроз бюджетно-налоговой безопасности региона;

- разработка мероприятий, направленных на обеспечение бюджетно-налоговой безопасности региона, как в краткосрочном, так и в среднесрочном периоде и контроль над их выполнением.

Обеспечение устойчивости бюджетно-налоговых отношений заключается в их способности быть одновременно и устойчивыми и изменчивыми. Устойчивость и изменчивость в этом смысле находятся в диалектическом единстве. Между тем, с точки зрения управления кризисными процессами, роль этих составляющих неодинакова, поскольку кризис нами рассматривается как результат максимального преобладания тенденции к изменчивости над тенденцией к устойчивости. В связи с этим в целях стабильного поступательного развития бюджетно-налоговых отношений особое значение следует уделять индикаторам бюджетно-налоговой безопасности, обеспечивающим устойчивость.

Создание благоприятных условий для перспективного развития бюджетно-налоговых отношений возможно лишь на основе устойчивых связей внутренних и внешних процессов, а также устойчивости самих процессов. Поскольку изменения внешней среды может негативно влиять на функционирование бюджетно-налоговых отношений, необходимо постоянно осуществлять мониторинг и корректировку решений по ликвидации угроз.

Структуру бюджетно-налоговой безопасности региона целесообразно рассмотреть с точки зрения противодействия угрозам (Рисунок 4.1).

Многообразие существующих угроз, влияющих на бюджетно-налоговую безопасность региона может быть разделено на внутренние и внешние по отношению к региону.

Совокупность внутренних угроз возникает под влиянием текущего состояния бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне. Так, если в субъекте РФ отсутствует направленность на эффективное развитие бюджетно-налоговых отношений, социальной сферы, но при этом обострены экономическая, политическая ситуации возможно формирование факторов, дестабилизирующих региональную бюджетно-налоговую безопасность. Внешние угрозы носят в некотором смысле самостоятельный характер от

бюджетно-налоговых отношений отдельного региона, так как зарождаются они в зависимости от состояния бюджетной и налоговой систем государства.

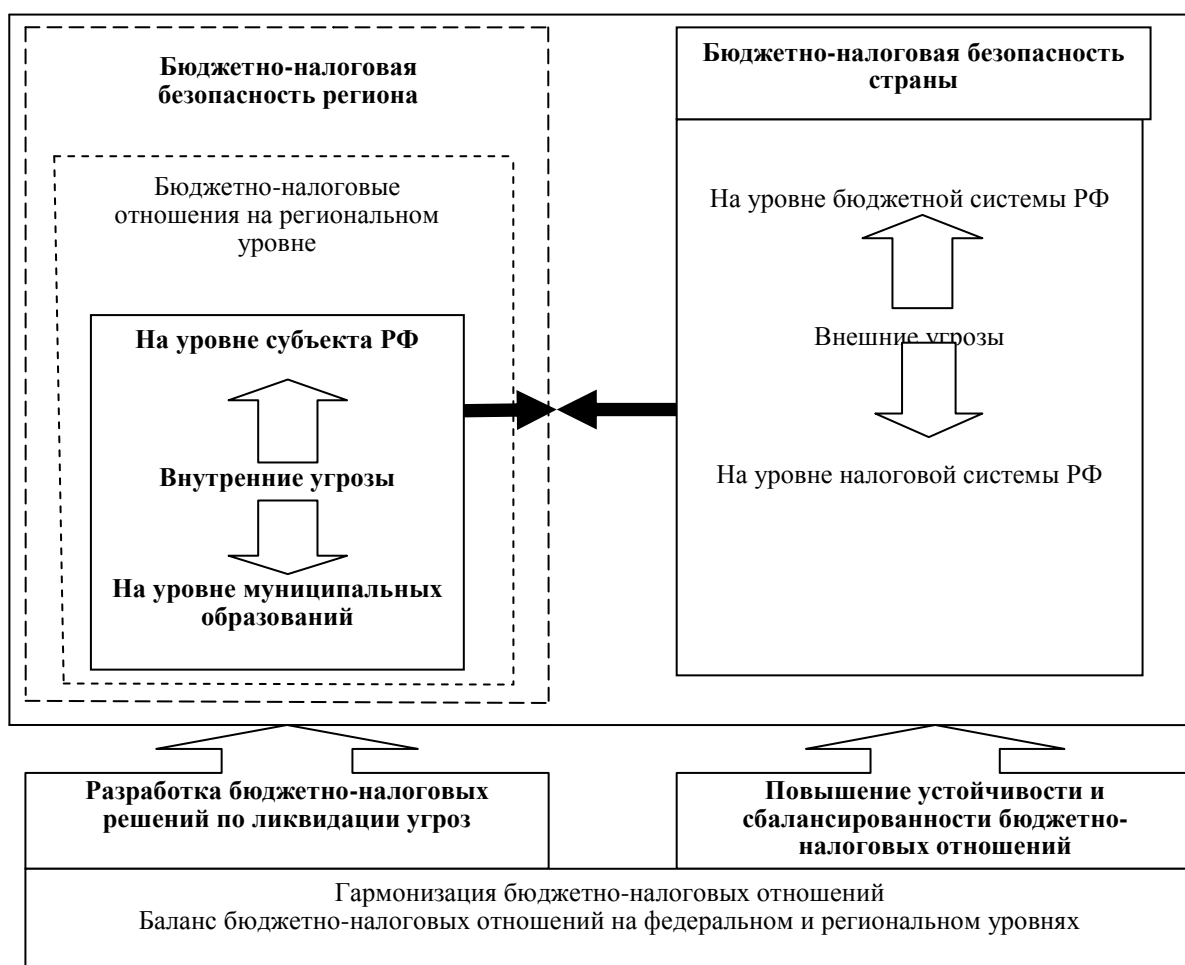


Рисунок 4.1 – Структура угроз бюджетно-налоговой безопасности региона

В этой связи представляется целесообразным выделить современные **институциональные угрозы бюджетно-налоговой безопасности региона**, под которыми следует понимать совокупность условий, факторов и процессов, создающих риски снижения регионального бюджетного потенциала для осуществления социально-экономической политики и саморазвития региона (Таблица 4.2).

В условиях нестабильности и влияния широкого спектра факторов внешней среды, кризисных явлений особенно важным для гармонизации бюджетно-налоговых отношений региона является способность сохранять устойчивые характеристики развития.

Таблица 4.2 - Институциональные угрозы бюджетно-налоговой безопасности региона

Содержание угрозы	Влияние на бюджетно-налоговую безопасность региона	Условия повышения бюджетно-налоговой безопасности региона
<b>Внешние институциональные угрозы</b>		
1. Изменения в бюджетном законодательстве РФ	Сокращение доходной части региональных бюджетов и увеличение расходных полномочий, повышение зависимости регионального бюджета	Четкое законодательное разграничение доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ
2. Принятие законодательных решений по вопросам сохранения, введения налоговых льгот	Снижение налоговой автономии региональных и местных властей	Принятие решений по результатам анализа практики применения налоговых льгот, их администрирования и результативности. Систематизация действующих налоговых льгот, определение налоговых льгот, которые востребованы
3. Изменения фундаментальных факторов налоговых доходов (изменения налогового законодательства и налоговых ставок и т. д.)	Сокращение налоговых доходов региональных и местных бюджетов	Оптимизация существующей системы налоговых льгот и освобождений, а также ликвидация возможности для уклонения от налогообложения
4. Применение правил трансфертного ценообразования и действующих норм налогового законодательства применительно к консолидированной группе налогоплательщиков	Риски потерь налоговых доходов бюджетов субъектов РФ	Совершенствование налогового администрирования
<b>Внутренние институциональные угрозы</b>		
5. Изменение макроэкономических условий исполнения бюджета субъекта РФ, прогноза социально-экономического развития субъекта РФ	Уменьшение бюджетных доходов субъектов РФ	Осуществление мер, направленных на адаптацию доходной части бюджетов субъектов РФ к сложившейся экономической ситуации. Подготовка прогноза и планов поступлений исходя из реальной ситуации в экономике
6. Низкий уровень планирования бюджетных показателей на региональном и муниципальном уровнях	Невыполнение доходной и расходной частей бюджета	Внедрение мониторинга оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ, использование в бюджетном процессе инструментов бюджетирования, ориентированного на результат
7. Уклонение налогоплательщиков от уплаты налогов	Сокращение налоговых доходов	Повышение эффективности налогового администрирования
8. Наличие значительных расходных обязательств	Снижение сбалансированности регионального и местных бюджетов	Разработка стандартов и нормативов минимальных финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг. Такие стандарты и нормативы должны определять минимальный гарантированный объем сбалансированности соответствующих бюджетов
Содержание угрозы	Влияние на бюджетно-налоговую безопасность региона	Условия повышения бюджетно-налоговой безопасности региона
9. Высокий уровень долговой нагрузки субъекта РФ	Неисполнение региональных и местных бюджетов	Проведение крайне взвешенной долговой политики

Подчеркнем, что, бюджетно-налоговая безопасность региона находится в тесной взаимосвязи с реализуемой региональной бюджетной стратегией и бюджетной политикой региона. В этой связи особое значение приобретает

управление возникающими бюджетными рисками на региональном уровне как важнейшего фактора обеспечения бюджетно-налоговой безопасности региона.

Главной целью управления бюджетными рисками на региональном уровне является обеспечение формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории.

В процессе реализации своей главной цели управление бюджетными рисками на региональном уровне направлено на решение следующих основных задач (Таблица 4.3).

Таблица 4.3 - Система основных задач, направленных на реализацию главной цели управления бюджетными рисками на региональном уровне

Главная цель управления бюджетными рисками региона	Основные задачи управления бюджетными рисками, направленные на реализацию его главной цели
Обеспечение бюджетно-налоговой безопасности региона в процессе его социально-экономического развития и предотвращение возможного снижения потенциала региона	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Выявление сфер повышенного бюджетного риска на региональном уровне, генерирующих угрозу бюджетно-налоговой безопасности.</li> <li>2. Всесторонняя объективная оценка вероятности наступления отдельных рисков событий и связанных с ними бюджетных потерь.</li> <li>3. Обеспечение минимизации уровня бюджетного риска по отношению к планируемым доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.</li> <li>4. Обеспечение минимизации потерь налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ при наступлении рисков события.</li> </ol>

Все задачи управления бюджетными рисками на региональном уровне теснейшим образом взаимосвязаны и решаются в едином комплексе.

Далее в рамках нашего исследования считаем необходимым осуществить более подробную научно-содержательную детализацию основных этапов процесса управления бюджетными рисками на региональном уровне, не нашедшие отражения в отечественных и зарубежных исследованиях.

Основные этапы процесса управления бюджетными рисками на региональном уровне представлены на рисунке 4.2.

Эффективность управления бюджетными рисками на региональном уровне во многом определяется используемой в этих целях информационной базой. Формирование такой информационной базы в зависимости от

отдельных направлений региональной бюджетной политики предусматривает включение в ее состав данных о динамике факторов внешней среды бюджетных рисков, основных показателях социально-экономического развития региона, планируемых и фактических поступлениях налоговых и неналоговых доходов бюджета РФ, безвозмездных перечислений из федерального бюджета, планируемых и фактических бюджетных ассигнованиях, региональных целевых программах, источниках финансирования бюджета субъекта РФ и другие.

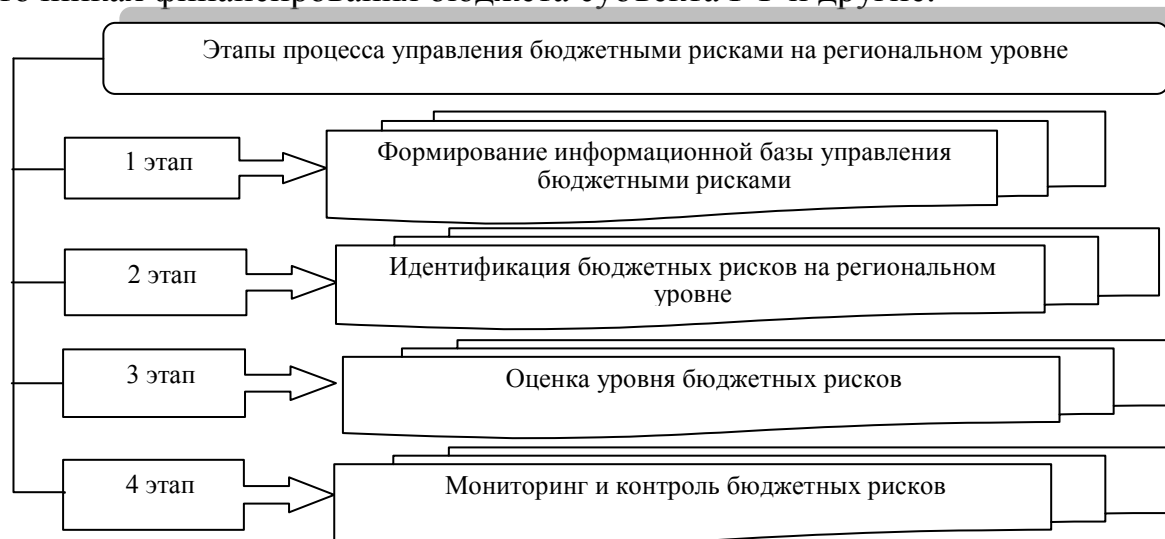


Рисунок 4.2 - Основные этапы процесса управления бюджетными рисками на региональном уровне в условиях нестабильной внешней среды

В процессе оценки качества сформированной информационной базы проверяется ее полнота для характеристики отдельных видов бюджетных рисков; возможность построения необходимых рядов динамики (для оценки уровня рисков, проявляемых в динамике риска сокращения доходов бюджета субъекта РФ, риска снижения налоговых поступлений от реального сектора экономики, риска дополнительных расходов бюджета субъекта РФ, риска управления региональным и муниципальным долгом, планированием долговых обязательств; надежность источников информации (экспертная информационная база, публикуемые официальные статистические данные и т.п.). Следует отметить, что недостаточная и некачественная информационная база, используемая финансовыми органами субъекта РФ, может усиливать субъективизм последующей оценки уровня бюджетных

рисков, а, следовательно, снижает эффективность всего дальнейшего процесса бюджетного риск-менеджмента.

Степень бюджетного риска является непостоянной величиной, изменяясь во времени из-за влияния множества рискообразующих факторов, которые подразделяются на внешние и внутренние. Система основных факторов, генерирующих основные виды бюджетных рисков на региональном уровне представлена на рисунке 4.3.



Рисунок 4.3 – Система основных факторов, генерирующих бюджетные риски на региональном уровне

Внутренние факторы формируются непосредственно в сфере региональных и муниципальных финансов, внешние факторы формирования бюджетных рисков в свою очередь зависят от влияния внешнего воздействия на бюджет. Рассмотрим отдельные внутренние факторы формирования бюджетных рисков субъекта РФ.

Так, в соответствии со ст. 172 и 184.1 Бюджетного кодекса РФ на этапе составления и рассмотрения проекта бюджета результативность бюджетного планирования зависит:



- от прогноза социально-экономического развития соответствующей территории;
- от основных направлений бюджетной и налоговой политики;
- от методической базы и аналитического инструментария;
- от среднесрочного финансового плана субъекта РФ (муниципального образования);
- от прогнозирования доходов и расходов бюджета;
- от прогнозирования дефицита (профицита) бюджета;
- от верхнего предела государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) государственного внешнего долга и (или) государственного внешнего долга на 1 января года, следующего за отчетным финансовым годом (годом планового периода), с указанием, в том числе, верхнего предела долга по государственным или муниципальным гарантиям;
- от изменения федерального и (или) регионального законодательства.

В процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) требуется добиваться:

- ответственности и платежеспособности налогоплательщиков;
- соблюдения обязательности зачисления доходов бюджетов, доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных поступлений в бюджетную систему;
- целевого использования бюджетных средств;
- полного и своевременного перечисления бюджетных средств получателям бюджетных средств;
- своевременного доведения до получателей средств информации о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств;
- соблюдения предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного (муниципального) долга и расходов на его обслуживание;
- своевременного предоставления проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов.

Размер возможных потерь, а также уровень риска нелегко предвидеть, однако их прогнозная оценка необходима. Так, в ходе оценки риска бюджета не только выявляются отдельные виды рисков, но также дается качественная

и количественная оценка их влияния. Качественная оценка риска бюджета может быть сравнительно простой, ее главная задача – определить возможные виды рисков, а также факторы, влияющие на уровень рисков при выполнении определенного вида деятельности. Количественная оценка риска бюджета определяется как вероятность того, что полученный результата окажется меньше планируемого (прогнозируемого) значения. Качественная оценка риска, как правило, осмысливается в аналитическом сопоставлении и производится преимущественно экспертными методами. Количественная оценка риска основывается на имеющейся статистической информации и используемых моделях прогноза, она предполагает математическую оценку величины и степени бюджетного риска.

С позиций системного подхода любой объект (в том числе общественные финансы) многомерен и представляет собой систему. При исследовании системы встает вопрос: присуща ли ей устойчивость в динамике.

Под устойчивостью динамической системы понимается ее способность продолжать движение по заданной траектории, поддерживать намеченный режим функционирования, несмотря на действующие возмущения [138].

Поскольку динамическую систему описывает процесс ее поведения в динамике, то стало быть, устойчивость системы означает устойчивость ее поведения. В признаковом пространстве данное явление характеризуется траекторией движения системы. Следовательно, в математической терминологической интерпретации функционирования системы понятия ее устойчивости и неустойчивости можно сформулировать так: система является неустойчивой, когда небольшие изменения параметров способствуют резким переменам траектории процесса. Под устойчивостью системы предполагают небольшое изменение траектории при изменении параметров. Таким образом, основной задачей управления бюджетными ресурсами является снижение степени бюджетного риска.

К числу способов снижения степени риска относят метод оптимального управления – корректировки управляющих параметров таким образом, чтобы поведение системы было предсказуемым. Тогда с позиций оптимального

управления механизм развития системы является устойчивым, когда энтропия управляющих параметров будет постоянной.

Основное направление развития синергетики – анализ фазовых переходов систем из одного состояния в другое, следовательно, синергетический подход также применяют и при оценке результативности расходов бюджета субъекта РФ в сфере общественных финансов. Деятельность органов власти направлена на достижение сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе, что в условиях нестабильной внешней среды выступает одним из условий решения основных экономических задач региона.

В связи с тем, что бюджетно-налоговые отношения по своей сути изначально способны к производству энтропии, рассчитаем бюджетную энтропию расходов бюджета Курской области.

С помощью математического инструментария оценки энтропии, предложенного Н.В. Шалановым, осуществим расчеты энтропии расходов бюджета Курской области, которые могут быть использованы для оценки эффективности расходов бюджета субъекта РФ [221].

Оценка энтропии расходов субъекта РФ произведем по формуле:

$$H = - \sum_{i=1}^n e_i \ln(e_i), \quad (4.1)$$

где  $H$  уровень энтропии расходов бюджета субъекта РФ;

$e_i$  - доля расходов бюджета субъекта РФ.

Используя отчетные и плановые показатели бюджета Курской области представим расходы бюджета Курской области в разрезе разделов функциональной классификации в 2011-2015 гг. и определим их доленое соотношение (Таблицы 4.4, 4.5). Расчет энтропии расходов бюджета Курской области в разрезе разделов функциональной классификации в 2011-2015 гг. представлен в таблице 4.6.

Оценка бюджетной энтропии расходов бюджета Курской области в 2011-2015 гг. выявила достаточную устойчивость показателя энтропии расходов: разрыв между минимальным и максимальным значением составляет 0,14 (2011 г. – 2,056307; 2015 г. (план) – 1,915799). Следовательно, управление расходами в Курской области за исследуемый

период носит достаточно стабильный, системный и упорядоченный характер. Максимальное значение энтропии расходов бюджета Курской области, которое соответствует высокой неопределенности политики в области расходов бюджета Курской области, составило 2,056307 в 2011 г.

Таблица 4.4 - Расходы бюджета Курской области в разрезе разделов функциональной классификации в 2011-2015 гг., млн. руб.\*

Расходы	2011 г.	2012 г.	2013 г. (план)	2014 г. (план)	2015 г. (план)
Общегосударственные вопросы	1839	3108,4	6327	5593,6	3748
Национальная оборона	30,4	21,3	23,8	24,4	24,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1626	559,1	470,9	484,1	493,6
Национальная экономика	7400,1	4641,7	5477,7	4893,7	5078,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	1452,7	972,4	520,5	728,6	722,5
Охрана окружающей среды	41,3	36	44,3	39	39,2
Образование	6850	7779,6	8377,9	8117,9	8134,2
Культура и кинематография	396,5	385,8	392,5	329,9	338,7
Здравоохранение	5963,8	6250	3936,9	3129,3	2782,2
Социальная политика	7635,5	6461,7	7081,6	6979,7	6926,8
Физическая культура и спорт	857,9	506,4	420,2	346,4	349
Средства массовой информации	141,1	101	104,6	92,8	97,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	250,5	250,5	250,5	250,5	250,5
Межбюджетные трансферты	2607,6	1582,2	1383,6	1183	917,2
Всего	37092,4	32656,1	34812	32192,9	29901,9

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

Таблица 4.5 - Структура расходов бюджета Курской области в разрезе разделов функциональной классификации в 2011-2015 гг.\*

Расходы	2011 г.	2012 г.	2013 г. (план)	2014 г. (план)	2015 г. (план)
Общегосударственные вопросы	0,0496	0,0952	0,1817	0,1738	0,1253
Национальная оборона	0,0008	0,0007	0,0007	0,0008	0,0008
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,0438	0,0171	0,0135	0,0150	0,0165
Национальная экономика	0,1995	0,1421	0,1574	0,1520	0,1698
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,0392	0,0298	0,0150	0,0226	0,0242
Охрана окружающей среды	0,0011	0,0011	0,0013	0,0012	0,0013
Образование	0,1847	0,2382	0,2407	0,2522	0,2720
Культура и кинематография	0,0107	0,0118	0,0113	0,0102	0,0113
Здравоохранение	0,1608	0,1914	0,1131	0,0972	0,0930
Социальная политика	0,2059	0,1979	0,2034	0,2168	0,2317
Физическая культура и спорт	0,0231	0,0155	0,0121	0,0108	0,0117
Средства массовой информации	0,0038	0,0031	0,0030	0,0029	0,0033
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,0068	0,0077	0,0072	0,0078	0,0084
Межбюджетные трансферты	0,0703	0,0485	0,0397	0,0367	0,0307
Итого	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

В исследуемом периоде по мере снижения бюджетной энтропии расходов бюджета Курской области и его вариабельности, деятельность

органов власти субъекта РФ по достижению целевых ориентиров региональной бюджетной политики упорядочивается и повышается устойчивость бюджетно-налоговых отношений в регионе.

Таблица 4.6 - Расчет энтропии расходов бюджета Курской области в разрезе разделов функциональной классификации в 2011-2015 гг.\*

Расходы	2011 г.	2012 г.	2013 г. (план)	2014 г. (план)	2015 г. (план)
Общегосударственные вопросы	0,148944	0,22387	0,309904	0,304088	0,2603
Национальная оборона	0,005824	0,004784	0,004983	0,005446	0,005823
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,137089	0,069638	0,058207	0,063115	0,067745
Национальная экономика	0,321585	0,277306	0,290985	0,286359	0,301098
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,126892	0,104637	0,062841	0,08574	0,089955
Охрана окружающей среды	0,007572	0,007508	0,008484	0,008136	0,008701
Образование	0,311944	0,341745	0,342789	0,3474	0,35414
Культура и кинематография	0,048514	0,052436	0,05057	0,046941	0,050752
Здравоохранение	0,293862	0,316451	0,246488	0,226578	0,22095
Социальная политика	0,325369	0,320579	0,323945	0,331444	0,338795
Физическая культура и спорт	0,087119	0,06461	0,053315	0,048764	0,051945
Средства массовой информации	0,021195	0,017872	0,01745	0,016861	0,018654
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,033752	0,03736	0,035506	0,037786	0,040063
Межбюджетные трансферты	0,186646	0,14667	0,128188	0,121402	0,106878
Уровень энтропии	2,056307	1,985465	1,933657	1,93006	1,915799

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

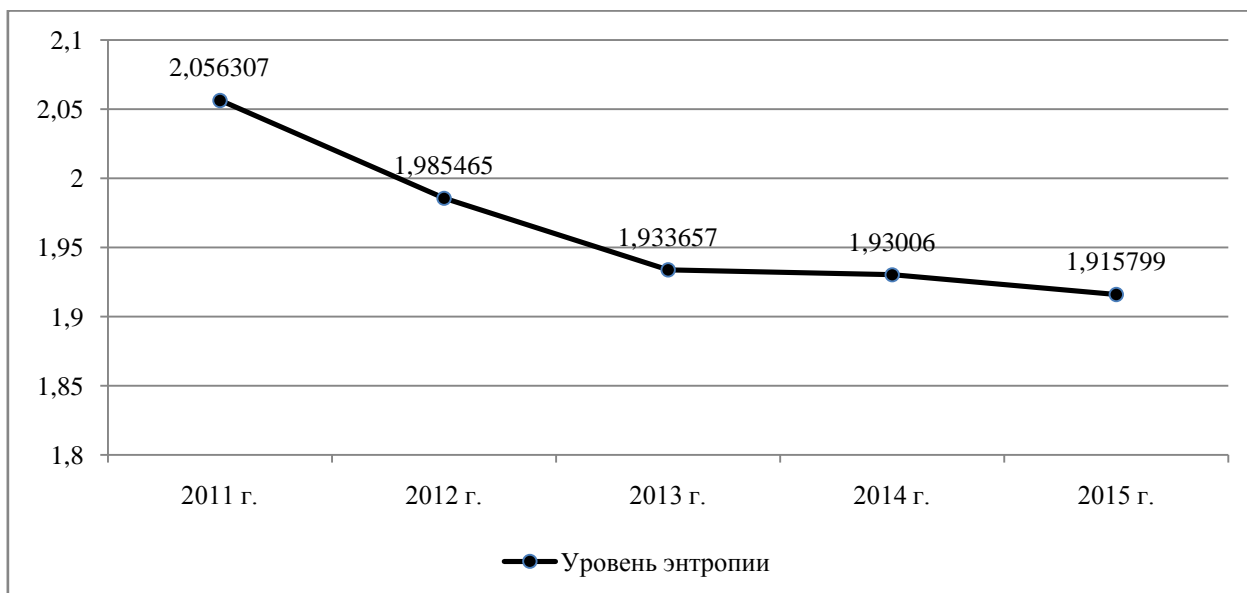


Рисунок 4.4 – Уровень бюджетной энтропии расходов бюджета Курской области

На наш взгляд, в современных условиях имеет безусловную целесообразность использовать группировки показателей бюджетно-

налоговой безопасности региона по зонам риска с позиции возможных бюджетных потерь при наступлении рискованного случая (Таблица 4.7).

Таблица 4.7 – Характеристика различных зон бюджетных рисков на региональном уровне

Показатели	Гарантированный бюджетный результат	Возможные бюджетные потери	
	Безрисковая зона	Зона допустимого бюджетного риска	Зона критического бюджетного риска
Дефицит бюджета субъекта РФ	Дефицит бюджета субъекта РФ не может быть более 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений	Дефицит бюджета субъекта РФ равен 15-20% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений	Дефицит бюджета субъекта РФ выше 20% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений
Объем государственного долга субъекта РФ	Предельный объем не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.	Предельный объем не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.	Предельный объем превышает утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.
Предельные объемы расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ	Предельный объем расходов на обслуживание долга не должен превышать 15% объема расходов, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций	Предельный объем расходов на обслуживание долга превышает 15-20% объема расходов, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций	Предельный объем расходов на обслуживание долга превышает 20% объема расходов, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций

Таким образом, для более качественного и эффективного управления бюджетными средствами участникам бюджетно-налоговых отношений необходимо своевременно идентифицировать возможные бюджетные риски и определить правильный выбор их оценки. Все это позволит принять необходимые меры по их предупреждению на уровне субъекта Российской Федерации.

Разработанные направления обеспечения бюджетно-налоговой безопасности будут способствовать созданию благоприятных условий для обеспечения гармонизации бюджетно-налоговых отношений региона в условиях нестабильной внешней среды.

#### 4.2 Методический инструментарий оценки эффективности налогового регулирования в системе бюджетно-налоговых отношений

Налоговое регулирование является одним из наиболее мобильных элементов системы бюджетно-налоговых отношений. Стержень налогового регулирования составляет система экономических мер оперативного вмешательства в ход выполнения налоговых обязательств [223, с.158].

Методы налогового регулирования являются составным элементом основных направлений налоговой политики Российской Федерации. Использование методов налогового регулирования сопряжено с рядом противоречий, вытекающих из фискальных традиций налогообложения, интересов экономических субъектов. Фискальная роль налогов в определенный период развития налоговой системы может превалировать над стимулирующей. Как часть государственного регулирования, налоговое регулирование должно учитывать реализацию, прежде всего интересов государства в бюджетно-налоговой сфере. Эти интересы преследуют цель сбалансировать доходы и расходы бюджетов различных уровней, максимального обеспечения общественных потребностей в их финансовом покрытии. С другой стороны, налоговое регулирование приносит существенную пользу для воспроизводства. Решение этих задач обеспечивается сочетанием различных методов налогового регулирования, как самих по себе, так и в единстве с известными методами государственного регулирования экономики (ценообразование и тарифное регулирование, валютное и денежное регулирование, регулирование денежного обращения, политика государственных займов и др.).

Налоговые льготы занимают особое место среди методов налогового регулирования в системе бюджетно-налоговых отношений, поскольку их предоставление направлено на решение определенных социальных и распределительных задач (поддержка социально незащищенных слоев населения), стимулирование определенных видов экономической активности (инвестиции в основные фонды, сельскохозяйственное производство и т.д.), экономического роста, в том числе и в отдельных отраслях.

Налоговое регулирование инвестиционных процессов, темпов и уровня производительных сил, внешнеэкономической деятельности способно позитивно повлиять на всю структуру хозяйственного комплекса страны. Необходимость текущих налоговых корректировок через систему льгот диктуется динамичным характером воспроизводственных процессов.

Исследуем влияние льгот по налогу на имущество организаций, содержащихся в ст.381 НК РФ ( $x_1$ ) и льгот, установленных законодательными органами власти субъекта РФ ( $x_2$ ) на динамику инвестиций в основной капитал ( $y$ ) на основе данных регионов Центрального федерального округа за 2012 г, исключая по г. Москва и Московской области (Приложение 2).

В результате проведенного анализа была выявлена высокая корреляция между льготами по налогу на имущество организаций и инвестиций в основной капитал. Значение множественного коэффициента корреляции ( $r_{xy}=0,6367$ ) свидетельствует о наличии сильной взаимосвязи между исследуемыми показателями. При этом связь является прямо пропорциональной, то есть при увеличении суммы льгот по налогу на имущество организаций увеличиваются и инвестиции хозяйствующих субъектов в основной капитал.

Корреляционный анализ осуществлен с помощью программного продукта STATISTICA 7.0 и получена следующая модель:

$$Y=35492+10,25 \times X_1+27,64 \times X_2 \quad (4.2)$$

Регрессионная модель значима:  $F=4,4316$ , уровень значимости  $p=0,034$

Из полученного уравнения следует, что с увеличением суммы льгот по налогу на имущество организаций, регулируемых ст.381 НК РФ ( $X_1$ ) на одну единицу измерения (на 1 млн. руб.) инвестиции в основной капитал субъектов РФ вырастут на 10,25 млн. руб. и при увеличении суммы льгот по налогу на имущество организаций, регулируемых субъектами РФ на одну единицу измерения (на 1 млн. руб.) инвестиции в основной капитал субъектов РФ вырастут на 27,64 млн. руб.

Коэффициент детерминации – 0,4054 т.е. 40,54% дисперсии показателя инвестиции в основной капитал субъектов РФ объясняется изменением



показателей  $X_1$  и  $X_2$ . Значимость коэффициентов регрессии проверяется по таблице F-критерия Фишера, в нашем случае это свидетельствует о значимости коэффициентов.

Таким образом, льготы по налогу на имущество организаций являются перспективным методом налогового регулирования в системе бюджетно-налоговых отношений. Важным условием эффективности налогового регулирования является стимулирование инвестиций и взаимоувязанность с воспроизводством в целом. Поскольку налоговые стимулы представляют недополученные налоговые доходы государства или ресурсы, которые могли бы быть использованы в иных формах государственной поддержки, то для оценки эффективности применения налоговых льгот необходимо, прежде всего, сопоставлять объемы расходов на налоговое стимулирование и инициированные ими результаты (инвестиции в основной капитал, доходы и др.) на уровне организаций, государства и общества.

В целях создания стимулов для обновления основных фондов и снижения нагрузки на налогоплательщиков внесены изменения в перечень объектов налогообложения налогом на имущество организаций, предусматривающие исключение из объекта налогообложения движимого имущества (машины, оборудование), принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств. Таким образом, начиная с 2013 года при осуществлении модернизации производства снизятся затраты налогоплательщиков, связанные с инвестициями в новое оборудование.

В 2011-2013 гг. в российской налоговой системе действует около 200 различных льгот и преференций – по налогу на прибыль организаций, НДС, НДСИ, налогу на имущество организаций, земельному и транспортному налогам. При этом более 90% потерь в доходах бюджета, связаны с использованием налоговых льгот и освобождений. Вопросы сохранения существующих льгот и введения новых следует решать, основываясь на результатах изучения практики их использования, администрирования и результативности.

Поскольку налоговые льготы могут предоставляться федеральным и региональным законодательством о налогах и сборах, при мониторинге

налоговых льгот необходимо учитывать принадлежность той или иной льготы к федеральному или региональному уровню.

В целях расширения налоговой автономии региональных властей необходимо проводить мониторинг налоговых льгот по региональным и местным налогам, который позволит определить эффективность указанных льгот. В таблице 4.8 представлена структура и динамика налоговых льгот, предоставленных на территории Российской Федерации в 2008-2011 гг.

Таблица 4.8 - Состав и структура налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам на территории РФ\*

Показатели	2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %	Млн. руб.	Уд. вес, %
Налоговые льготы, всего	1914064,0	100	16851059,5	100	2230862,9	100	24427635,1	100
В том числе НДС	1438234,3	75,1	16055641,1	95,2	1577663,3	72,0	23289923,7	95,4
Налог на прибыль организаций	78938,4	4,12	316321,0	1,9	110558,8	5,0	476608,9	1,9
Налог на добычу полезных ископаемых	44780,4	2,34	100645,2	0,6	176091,8	7,9	262305,3	1,12
Налог на имущество организаций	266683,1	13,9	284295,8	1,7	305289,5	13,7	324638,7	1,3
Транспортный налог	5142,8	0,07	5890,4	0,03	4843,2	0,2	6896,5	0,03
ЕСН	34351,4	1,79	32284,5	0,2	-	-	-	-
Земельный налог	42797,2	2,23	43682,5	0,3	44273,4	2,0	51602,8	0,2
Налог на имущество физических лиц	6762,0	0,35	12299,0	0,07	12142,9	0,5	15659,2	0,06

\*Расчитано автором на основании форм статистической налоговой отчетности ФНС России за 2008-2011 гг.: 1-НДС, 5-ЕСН, 5-П, 5-НИО, 5-ТН, 5-МН. [URL:http:// www.nalog.ru](http://www.nalog.ru)

Анализ данных, представленных в таблице 4.8, показывает, что наибольший объем выпадающих доходов консолидированного бюджета РФ обеспечивают налоговые льготы по НДС, в среднем около 81% от общего объема льгот за анализируемый период. Более 13% всех потерь связано с предоставлением льгот по налогу на имущество организаций, в том числе льгот, установленных законодательством субъектов РФ. Доля льгот по прочим налогам составляет от 0,5 до 4% от общей суммы предоставленных льгот соответственно. Особое внимание заслуживают льготы по местным налогам. Как показали исследования, по земельному налогу в результате предоставления льгот в 2011 г. потери составили более 51 млрд. руб., это около половины суммы земельного налога, подлежащего уплате в бюджет. Причем более 50% «недопоставившего» земельного налога приходится на льготы, установленные нормативными документами органов муниципальных

образований. По налогу на имущество физических лиц объем выпадающих доходов в результате предоставления льгот за 2008-2011 гг. ежегодно составляет от 6 млрд. руб. до 15,6 млрд. руб., причем почти полностью за счет налоговых льгот, установленных федеральным законодательством.

По отношению к доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ суммы налоговых льгот составили в 2011 г. 7% (в Республике Коми – 12,0%, Пермском крае – 13,9%, Вологодской области – 13,9%, Сахалинской области – 36,2%, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – 22,3%). В отдельных регионах в силу особенностей их географического и экономического положения, концентрации на территориях значительных воинских и пограничных формирований, предприятий железнодорожного транспорта сумма льгот, предоставляемых на федеральном уровне, значительно превышает льготы, установленные на региональном уровне (Рисунок 4.5, Таблица 4.9).



Рисунок 4.5 – Состав и структура льгот, установленных в соответствии с федеральным и региональным законодательством в 2010 г.

Например, в Забайкальском крае - в 15 раз, Калининградской области – в 26 раз, Пензенской области – в 10 раз, Сахалинской области – в 13 раз.

Сумма потерь от льгот, установленных федеральным законодательством, равна половине суммы предоставляемой из федерального бюджета дотации на выравнивание обеспеченности, а в более 20 регионов –

превышают дотацию (в Республике Коми, Калининградской, Сахалинской и Ярославской областях – в 3-6 раз).

Таблица 4.9 - Оценка потерь доходов консолидированного бюджета РФ в связи с предоставлением налоговых льгот за 2007-2011 гг.\*

Показатели	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
ВВП, млрд. руб.	33247,5	41428,6	39100,7	45172,7	54585,6
Налоговые доходы консолидированного бюджета РФ - сумма, млрд. руб.	7360,2	9913,7	10629,6	11886,8	12420,3
- % к ВВП	22,2	23,8	27,1	26,5	22,7
Расходы консолидированного бюджета РФ - сумма, млрд. руб.	11379,0	13992,0	16048	17617	18320,0
- % к ВВП	34,2	33,8	41,0	39,2	33,6
Налоговые льготы - сумма, млрд. руб.	4571,2	1914,1	2014,3	2230,7	2460,5
- % к ВВП	13,8	4,59	5,1	4,9	4,5
Удельный вес налоговых льгот в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета РФ, %	62,1	19,3	18,9	18,7	19,8
Удельный вес налоговых льгот в общей сумме расходов консолидированного бюджета РФ, %	40,1	13,68	12,5	12,6	13,4

\*рассчитано автором по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт [http://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_14p/Main.htm)

Как показывает осуществленный нами анализ, установление налоговых льгот приводит к формированию выпадающих бюджетных доходов, следовательно, возникает необходимость осуществления оценки эффективности применяемых налоговых льгот для целей разработки решений об отмене существующих льгот и необходимости введения новых. Анализ результативности использования налоговых льгот осуществляется на уровне регионов, на федеральном уровне - только для целей определения недоимки. В настоящее время использование существующей системы льгот не позволяет достичь желаемого эффекта, так как в большинстве случаев льготы используют в целях ухода от уплаты налогов, что негативно сказывается на исполнении бюджета. Следовательно, возникает необходимость проведения оценки результативности налоговых льгот.

В большинстве субъектов нашей страны разработаны методики и критерии оценки, позволяющие выявлять результативность предоставления льгот.

Проанализируем методические подходы оценки эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) налоговых льгот

используя опыт Курской, Белгородской и Воронежской областей. В исследуемых субъектах РФ используют различные подходы к оценке эффективности региональных налоговых льгот.

В исследуемых областях Центрального федерального округа в целях повышения эффективности предоставляемых налоговых льгот приняты следующие нормативно-правовые акты:

- Постановление Администрации Курской области от 5 сентября 2011 г. №441-па «Об утверждении порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот»;

- Постановление Правительства Белгородской области от 28.03.2011 № 107-пп «Об утверждении Порядка оценки эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) налоговых льгот»;

- Постановление Администрации Воронежской области от 7 июня 2006 г. № 526 «Об утверждении порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот».

В таблице 4.10 представлены методические подходы к оценке эффективности налоговых льгот по региональным налогам в Курской, Белгородской и Воронежской области.

В Курской области ежегодно проводится анализ результативности установленных налоговых льгот по следующим критериям:

- критерий бюджетной эффективности – полученные (или планируемые к получению) налоговые поступления в областной бюджет, которые связаны с использованием региональных налоговых льгот. В случае если сумма бюджетного эффекта от предоставляемых (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот превышает сумму или равняется сумме предоставленных (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот, это означает достаточную финансовую эффективность оцениваемых региональных налоговых льгот.

Таблица 4.10 – Методические подходы к оценке эффективности региональных налоговых льгот в Курской, Белгородской и Воронежской области

Регион	Формула	Значение
Курская область	Бюджетная эффективность	
	$BЭ = CH^n - CH^{n-1}$	БЭ - сумма бюджетного эффекта от предоставления региональных налоговых льгот по соответствующей категории налогоплательщиков; CH <sup>n</sup> - сумма уплаченных налогов в консолидированный бюджет области за последний отчетный год по соответствующей категории налогоплательщиков, получивших региональные налоговые льготы; CH <sup>n-1</sup> - сумма уплаченных налогов в консолидированный бюджет области за год, предшествующий последнему отчетному году, по соответствующей категории налогоплательщиков, получивших региональные налоговые льготы.
	ОБЭ = БЭ - СЛ	ОБЭ - оценка бюджетной эффективности предоставляемых региональных налоговых льгот по соответствующей категории налогоплательщиков; СЛ - сумма региональных налоговых льгот предоставляемых соответствующей категории налогоплательщиков за последний отчетный год.
	Социальная эффективность	
Сумма социальной эффективности предоставления региональных налоговых льгот признается равной сумме предоставленных налоговых льгот.		
Воронежская область	Бюджетная эффективность	
	$K_{эф.инв.} = \frac{CH_T}{CH_{П}}$	K <sub>эф.инв.</sub> - коэффициент бюджетного эффекта от предоставления налоговых льгот по соответствующей категории налогоплательщиков; CH <sub>T</sub> - сумма уплаченных налогов в консолидированный бюджет области за последний отчетный год по соответствующей категории налогоплательщиков, получивших льготы; CH <sub>П</sub> - сумма уплаченных налогов в консолидированный бюджет области за год, предшествующий последнему отчетному году, по соответствующей категории налогоплательщиков, получивших льготы.
	Социальная эффективность	
Сумма социальной эффективности от предоставления налоговых льгот признается равной сумме предоставленных налоговых льгот.		
Белгородская область	Бюджетный эффект	
	$Э = Н - Нп - РВД$ $РВД = \frac{БНО \times CH_{max} - БНО_{лх} \times CH}{CH}$	Н - общий объем налогов, уплачиваемых налогоплательщиками в консолидированный бюджет Белгородской области в рассматриваемом финансовом году; Нп - общий объем налогов, уплачиваемых налогоплательщиками в консолидированный бюджет Белгородской области в году, предшествующем рассматриваемому финансовому году; РВД - размер выпадающих доходов областного бюджета, связанный с предоставлением льготы в году, предшествующем рассматриваемому финансовому году (в случае наличия установленной льготы в соответствующем году); БНО – база налогообложения по рассматриваемому налогу в условиях отсутствия налоговой льготы; БНО <sub>л</sub> – база налогообложения по рассматриваемому налогу в условиях предоставления налоговой льготы; CH <sub>max</sub> – максимальная налоговая ставка, предусмотренная законодательством РФ о налогах и сборах, по рассматриваемому налогу; CH – налоговая ставка, установленная законодательством Белгородской области

В случае если сумма бюджетного эффекта от предоставляемых (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот меньше суммы предоставленных (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот, это означает низкую финансовую эффективность оцениваемых региональных налоговых льгот;

- критерий социальной эффективности – создание благоприятных условий развития социальной инфраструктуры социальной сферы и повышение социальной защищенности населения области.

На наш, взгляд, целесообразно в постановление Администрации Курской области добавить критерий экономической эффективности – установленные (планируемые к предоставлению) региональные налоговые льготы должны повышать динамику финансово-экономических показателей деятельности налогоплательщиков, применяемых данные льготы.

Оценка бюджетной и социальной эффективности предоставляемых налоговых льгот осуществляется исполнительными органами государственной власти Воронежской области по категориям налогоплательщиков, видам налогов и основным видам экономической деятельности на основании полученных в установленном порядке от налогоплательщиков следующих документов:

- расчеты по суммам, высвобождающимся в результате предоставления налоговых льгот;
- данные о финансовом состоянии на отчетную дату (баланс, отчет о прибылях и убытках);
- данные об использовании высвобождающихся средств в отчетном периоде.

В Воронежской области оценка проводится по трем критериям: в отношении инвестиционных организаций, бюджетных организаций и по определенным категориям налогоплательщиков. Оценка бюджетной и социальной эффективности предоставленных налоговых льгот отдельным категориям налогоплательщиков предусматривает определение коэффициента эффективности налоговых льгот.

Если коэффициент эффективности налоговых льгот, предоставленных отдельным категориям налогоплательщиков, больше единицы ( $K_{\text{эф.кл.}} > 1$ ), то использование налоговых льгот считается эффективным [42, с.5] .

По физическим лицам сумма социальной эффективности от предоставления налоговых льгот признается равной сумме предоставленных налоговых льгот.

В Белгородской области оценка эффективности налоговых льгот, предоставленных (планируемых к предоставлению) законодательством Белгородской области, не производится в отношении:

- физических лиц;
- государственных учреждений области;
- общественных и религиозных объединений;
- органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы;
- профессиональных аварийно-спасательных служб;
- в отношении льгот, распространяющихся на областные и муниципальные дороги общего пользования;
- объектов, признаваемых памятниками истории и культуры, и объектов жилищно-коммунального хозяйства, содержащиеся за счет средств областного и местных бюджетов.

Оценка эффективности предоставленных налоговых льгот производится по каждой категории налогоплательщиков, которым предоставлена налоговая льгота, а также по каждой налоговой льготе.

Предоставленная налогоплательщикам налоговая льгота считается эффективной, если результаты ее применения удовлетворяют одному из следующих критериев:

- достигается положительный бюджетный эффект;
- достигается положительный экономический эффект;
- достигаются планируемые значения показателей социально-экономического развития Белгородской области, установленные областными целевыми программами, предусматривающими в том числе предоставление налоговых льгот для достижения соответствующих целей [41, с.6].

Экономический эффект от предоставления налоговой льготы определенной категории налогоплательщиков осуществляется на основании динамики показателей их финансово-экономической деятельности:

- увеличение выручки от продаж (N1);
- рост чистой прибыли (N2);
- рост стоимости чистых активов (N3);



- рост среднемесячной заработной платы (N4);
- рост количества рабочих мест (N5);
- рост объема инвестиций в основной капитал (N6).

Положительная динамика каждого отдельного показателя оценивается баллом 1, отрицательная динамика или отсутствие изменения показателя оценивается баллом 0. Налоговые льготы имеют положительный экономический эффект, если значение суммарного экономического эффекта налоговых льгот принимает значение, равное трем или больше.

Проведём оценку эффективности региональных льгот по транспортному налогу и по налогу на имущество организаций за 2010 - 2011 гг. на основе методик, установленных на территории Курской, Воронежской и Белгородской области.

Исходя из представленных данных видно, что в Воронежской области по сравнению с Курской и Белгородской областью установлено наибольшее количество налоговых льгот (в Белгородской области освобождение установлено по двум категориям лиц).

Проведем оценку эффективности региональных налоговых льгот по транспортному налогу исследуемых областей Центрального федерального округа в 2009-2011 гг. (таблица 4.11).

В связи с тем, что в Курской области за анализируемый период льготы были предоставлены физическим лицам, сумма социальной эффективности от предоставления льгот данной категории лиц равна сумме предоставленных налоговых льгот, т.е. льготы признаны эффективными.

В Воронежской области оценка бюджетной эффективности проводится по трём критериям. Нами был рассчитан коэффициент по одному из представленных критериев по всем категориям налогоплательщиков юридических лиц, вследствие этого полученный отрицательный результат (коэффициент в 2010 г. равен 0,73%, в 2011 г. – 0,85%) не в полной мере отражает действительную эффективность налоговых льгот.

Таблица 4.11 – Оценка эффективности региональных налоговых льгот по транспортному налогу за 2009-2011 гг.\*

Показатели	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	млн. руб.	уд. вес, %	млн. руб.	уд. вес, %	млн. руб.	уд. вес, %
Курская область						
1. Сумма налога, поступившая в бюджет	445,1	100	517,5	100	519,5	100
- по юр. лицам	123,8	27,8	132,4	25,5	126,2	24,3
- по физ. лицам	321,3	72,2	385,1	74,4	393,3	75,7
2. Сумма налоговых льгот, установленных законодательством субъектов РФ	18,9	4,2	20,1	3,9	21,95	4,2
- по юр. лицам	-	-	-	-	-	-
- по физ. лицам	18,9	-	20,1	-	21,95	-
4. Оценка социальной эффективности	-	-	20,1		21,95	
Воронежская область						
1. Сумма налога, поступившая в бюджет	1039,9	100	1377	100	1509,6	100
- по юр. лицам	322,4	31	290	21	267,5	17,7
- по физ. лицам	717,5	69	1087	79	1242,1	82,3
2. Сумма налоговых льгот, установленных законодательством субъектов РФ	254,7	24,5	309,8	22,5	319,1	21,1
- по юр. лицам	77,9	7,5	112,6	8,2	117,1	7,8
- по физ. лицам	176,9	17	197,2	14,3	202	13,4
4. Оценка бюджетной (социальной) эффективности	-	-				
- по юр. лицам (коэффициент)			0,73		0,85	
- по физ. лицам			112,6		117,1	
Белгородская область						
1. Сумма налога, поступившая в бюджет	941,8	100	1120,6	100	1283,4	100
- по юр. лицам	301,2	31,9	354,2	31,6	298,2	23,2
- по физ. лицам	640,6	68,1	766,4	68,4	985,2	76,8
2. Сумма налоговых льгот, установленных законодательством субъектов РФ	65,3	6,9	103	9,2	84,2	6,6
- по юр. лицам	-	-	-	-	3,6	-
- по физ. лицам	65,3	-	103	-	80,6	-

\*рассчитано автором по данным Управления ФНС России по Курской области, Управления ФНС России по Воронежской области, Управления ФНС России по Белгородской области

Так, в Воронежской области льготы по данной категории налогоплательщиков признаны эффективными, поскольку большая часть льгот предоставлена государственным учреждениям, находящимся на бюджетном финансировании. Льготы по физическим лицам признаны социально эффективными, поскольку представляют собой экономию бюджетных средств.

Результаты оценки доли транспортного налога, не поступившего в бюджеты Курской, Белгородской и Воронежской областей в связи с предоставлением налоговых льгот представлены на рисунке 4.6.

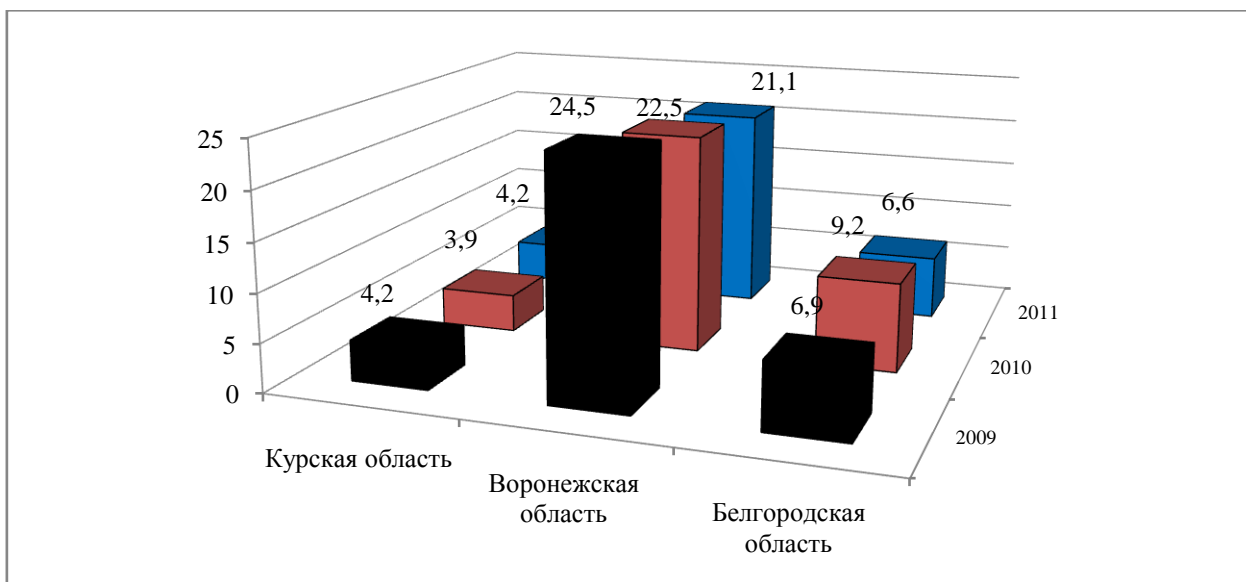


Рисунок 4.6 - Доля транспортного налога, не поступившего в бюджеты Курской, Белгородской и Воронежской областей, в общей сумме поступлений по транспортному налогу в связи с предоставлением налоговых льгот за 2009-2011 гг.

Наибольшая доля выпадающих доходов по транспортному налогу приходится на бюджет Воронежской области (21,1% в 2011 г.). В Белгородской области льготами по транспортному налогу воспользовались физические лица в 2009-2010 гг., по которым оценка эффективности региональных налоговых льгот не производится.

Таким образом, оценка эффективности региональных налоговых льгот по транспортному налогу за 2009-2011 гг. показала, что в большинстве случаев льготами по налогу воспользовались физические лица. По юридическим лицам льготы признаны социально эффективными в соответствии с оценкой, проведенной Департаментом экономического развития Воронежской области за 2010- 2011 гг.

В Воронежской области освобождаются от уплаты налогов в полном объеме более 21 категорий, при этом присутствуют пониженные налоговые ставки. В Курской области налоговые льготы установлены в виде полного освобождения от уплаты налога, в Белгородской области – в виде дифференциации налоговых ставок от 0% до 2,2%.

Оценка эффективности региональных льгот по налогу на имущество организаций за 2009-2011 г. представлена в таблице 4.12.

Льготы по налогу на имущество организаций в Воронежской области по своей направленности подразделены на следующие группы:

- «исключающие встречные финансовые потоки» (в 2010 г. составили 57,5 % в общей сумме недополученных доходов областного бюджета по налогу на имущество организаций);

- «поддержка приоритетных вопросов» (в 2010 г. составили 32,8 % в общей сумме недополученных доходов областного бюджета по налогу на имущество организаций);

- «социальные» (в 2010 г. составили 9,7 % в общей сумме недополученных доходов областного бюджета по налогу на имущество организаций).

Анализ данных, представленных в таблице 4.12, показывает, что в 2009-2011 гг. объем недополучения доходов в связи с применением налоговых льгот по налогу на имущество организаций значителен и составляет более 35% от поступлений сумм налога в Курской области, более 60% - в Воронежской области, более 40% - в Белгородской области.

Таблица 4.12 – Оценка эффективности региональных налоговых льгот по налогу на имущество организаций за 2009-2011 гг.\*

Показатели	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	млн. руб.	уд. вес, %	млн. руб.	уд. вес, %	млн. руб.	уд. вес, %
<b>Курская область</b>						
1. Сумма налога, поступившая в бюджет	2090,1	100	2364,7	100	2511	100
2. Сумма налоговых льгот, установленных законодательством субъектов РФ	833,2	39,9	844,6	35,7	966,9	38,5
3. Бюджетный эффект			274,6		146,3	
4. Оценка бюджетной эффективности			-570		-820,6	
<b>Воронежская область</b>						
1. Сумма налога, поступившая в бюджет	3114,7	100	3705,5	100	4543,2	100
2. Сумма налоговых льгот, установленных законодательством субъектов РФ	1895,8	60,8	2057,7	55,5	2977	65,5
3. Оценка бюджетной эффективности			1,2		1,2	
<b>Белгородская область</b>						
1. Сумма налога, поступившая в бюджет	3804	100	4165,3	100	4687,9	100
2. Сумма налоговых льгот, установленных законодательством субъектов РФ (размер выпадающих доходов)	1523,1	40	1942	46,6	2280,2	48,6
3. Оценка бюджетной эффективности			-1580,7		-1757,6	

\*рассчитано автором по данным Управления ФНС России по Курской области, Управления ФНС России по Воронежской области, Управления ФНС России по Белгородской области

Результаты оценки доли налога на имущество организаций, не поступившего в бюджеты Курской, Белгородской и Воронежской областей в связи с предоставлением налоговых льгот представлены на рисунке 4.7.

Наибольшая доля выпадающих доходов по налогу на имущество организаций приходится на бюджет Воронежской области (65,5% в 2011 г.).

Основные льготы по налогу на имущество организаций в Воронежской области в 2009-2011 гг. были предоставлены в целях исключения встречных финансовых потоков на содержание объектов социально-культурной сферы, имущества органов государственной власти области, областных автомобильных дорог, которые финансируются из средств областного бюджета.

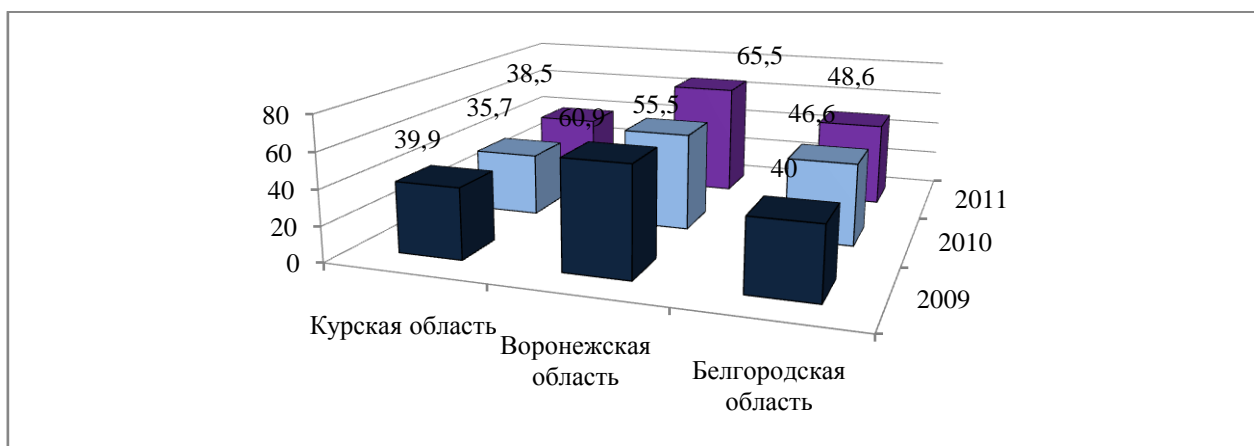


Рисунок 4.7 - Доля налога на имущество организаций, не поступившего в бюджеты Курской, Белгородской и Воронежской областей, в общей сумме налоговых поступлений по налогу на имущество организаций в связи с предоставлением налоговых льгот за 2009-2011 гг.

В 2009-2011 гг. правительство Воронежской области проводило сдержанную политику предоставления налоговых льгот. Региональные налоговые льготы в основном имели социальную направленность.

В Курской области оценка бюджетной эффективности представлена в виде отрицательной величины. Так льгота по данному налогу была заявлена двумя категориями налогоплательщиков:

- организациями, осуществляющими производство и реализацию произведенной ими сельскохозяйственной продукции, при условии, что в общей сумме выручки от реализации товаров (работ, услуг) доля выручки от указанных видов деятельности составляет не менее 70 процентов;

- религиозными организациями.

Льготы религиозным организациям, садоводческим некоммерческим организациям и общественным объединениям пожарной охраны согласно Постановлению Администрации Курской области от 5 сентября 2011 г. №441-па являются социально эффективными, а недополученные доходы областного бюджета оцениваются как экономия бюджетных средств.

Согласно информации, представленной комитетом агропромышленного комплекса Курской области, в отношении организаций, осуществляющих производство и реализацию произведенной ими сельскохозяйственной продукции, в 2013-2015 гг. планируется увеличение платежей в бюджет Курской области (бюджетный эффект), при этом бюджетная эффективность (разница между бюджетным эффектом и суммой льгот) снижается: за 2011 г. составила -272012 тыс. руб., за 2012 г. -390900 тыс. рублей, за 2013 г. прогнозируется - 491260 тыс. руб., за 2014 г. прогнозируется -584652 тыс. руб., за 2015 г. прогнозируется -678400 тыс. руб.

В связи со снижением бюджетной эффективности налоговых льгот в отношении данной категории юридических лиц с 2011 по 2015 год в 2,5 раза, возник вопрос о пересмотре существующей льготы для сельхозтоваропроизводителей на предмет повышения ее эффективности.

Анализ применения методики оценки эффективности налоговых льгот на уровне региона в 2010-2012 гг. показал наличие проблем, затрудняющих проведение анализа, в частности:

- в региональной методике оценки эффективности налоговых льгот рассмотрены аспекты оценки бюджетной, социальной и экономической эффективности предоставления налоговых льгот на региональном уровне, но не представлены критерии оценки эффективности налоговых льгот на уровне бюджета;

- невозможно сопоставлять показатели деятельности экономических субъектов, применяющих льготы, до и после их применения, так как льготам присущ в большинстве случаев бессрочный характер;

- сложно проанализировать движение средств от использования льгот до их применения, в связи с тем, что льготы не фиксируются в регистрах налогоплательщика и у него не возникает обязанностей по отчету за использование этих средств по определенным направлениям развития материально-технической базы организации и на другие цели.

Выявленные проблемы обусловили необходимость совершенствования методики оценки эффективности налоговых льгот на региональном уровне (Рисунок 4.8).

Льготы, установленные на областном уровне, по их направленности можно разделить на пять групп:

- поддержка малого предпринимательства;
- поддержка инвестиционной деятельности;
- стимулирование некоторых видов деятельности;
- поддержка некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги, а также социально незащищенных категорий граждан;
- снижение налоговой нагрузки учреждений, финансируемых за счет средств бюджета области.

Анализ эффективности налоговых льгот должен проводиться на основе налоговой, финансовой, статистической отчетности, а также иной информации, включая данные налогоплательщиков, использующих налоговые льготы, или лиц, инициирующих их установление.

Расчет бюджетного эффекта от предоставления налоговых льгот определяется по формуле:

$$БЭ = СН - СН^1, \quad (4.2)$$

где БЭ - сумма бюджетного эффекта от предоставления налоговых льгот по налогу по соответствующей категории налогоплательщиков; СН - сумма уплаченных налогов в консолидированный бюджет области за последний отчетный год по соответствующей категории налогоплательщиков, получивших региональные налоговые льготы; СН<sup>1</sup> - сумма уплаченных налогов в консолидированный бюджет области за год, предшествующий последнему отчетному году, по соответствующей

категории налогоплательщиков, получивших региональные налоговые льготы.

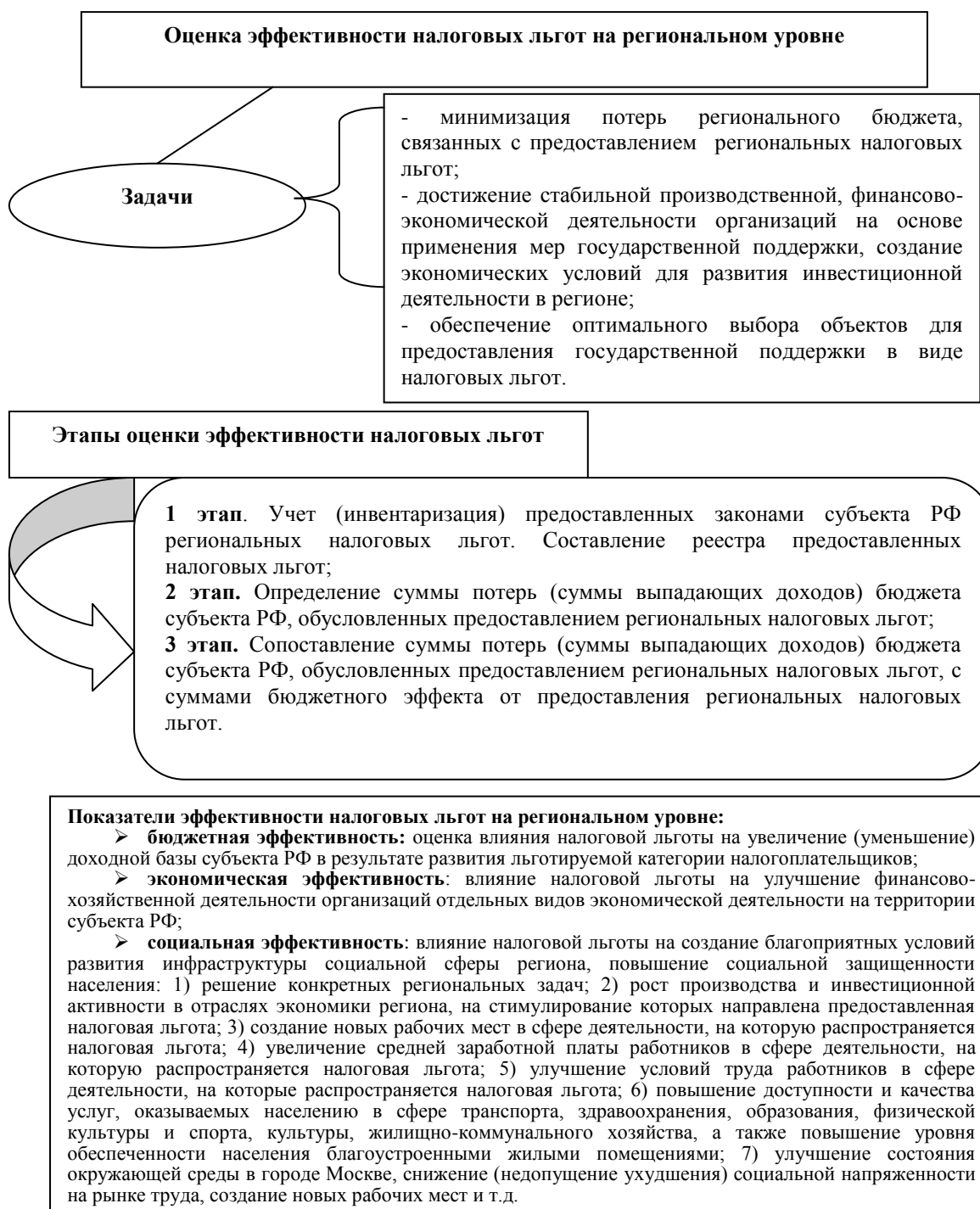


Рисунок 4.8 - Методика проведения оценки эффективности налоговых льгот на региональном уровне

Бюджетная эффективность налоговых льгот на основании:

1. определения абсолютной бюджетной эффективности налоговых льгот по местным налогам, которая рассчитывается по формуле:



$$АБЭ = БЭ - СЛ, \quad (4.3)$$

где АБЭ - оценка бюджетной эффективности предоставляемых налоговых льгот по налогу по соответствующей категории налогоплательщиков; СЛ - сумма налоговых льгот по налогу, предоставляемых соответствующей категории налогоплательщиков за последний отчетный год.

При значении ОБЭ  $\geq 0$  налоговая льгота по налогу по соответствующей категории налогоплательщиков признается эффективной.

При значении ОБЭ  $< 0$  налоговая льгота по местным налогам по соответствующей категории налогоплательщиков признается неэффективной.

2. коэффициента бюджетной эффективности налоговых льгот, предоставленных (планируемых к предоставлению) налогоплательщикам налоговый период, который рассчитывается следующим образом:

$$БЭ = \frac{НПП}{СЛ}, \quad (4.4)$$

где БЭ – коэффициент бюджетной эффективности налоговых льгот, предоставленных (планируемых к предоставлению) налогоплательщикам за налоговый период; СЛ - сумма налоговых льгот по налогу (выпадающих доходов областного бюджета), предоставляемых соответствующей категории налогоплательщиков за налоговый год.

Если соотношение полученного бюджетного эффекта и выпадающих доходов областного бюджета от предоставления региональных налоговых льгот ниже либо равно единице, эффективность предоставления льгот является низкой, если больше единицы - достаточной, если равно двум и более - предоставление льгот является высокоэффективным.

На основании данных Управления ФНС России по Курской области рассчитаем бюджетную эффективность предоставляемых налоговых льгот по земельному налогу по каждой категории налогоплательщиков за 2010-2012 гг. Данные необходимые для расчета бюджетной эффективности представлены в таблице 4.13.

Таблица 4.13 – Данные для расчета бюджетной эффективности предоставляемых налоговых льгот по земельному налогу в Курской области за 2010-2012 гг.\*

Показатели	2010 г.	2011г.	2012 г.
1.Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет юридическими лицами (тыс.руб.)	1197246	1247670	1559398
2.Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет физическими лицами (тыс. руб.)	120207	142587	143339
3.Сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением льгот юридическим лицам (тыс. руб.)	624681	601593	199824
4.Сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением льгот физическим лицам (тыс. руб.)	22450	31790	27517
5.Бюджетный эффект от предоставления налоговых льгот юридическим лицам (тыс. руб.)	-	50424	311728
6.Бюджетный эффект от предоставления налоговых льгот физическим лицам (тыс. руб.)	-	22380	752
7.Коэффициент бюджетной эффективности налоговых льгот юридическим лицам	-	0,08	1,56
8.Коэффициент бюджетной эффективности налоговых льгот физическим лицам	-	0,7	0,02

\*рассчитано автором по данным Управления ФНС России по Курской области

В исследуемом субъекте, Курской области, выпадающие доходы в результате предоставления налоговых льгот по земельному налогу в 2012 г. составили в 2012 г. – 227341 тыс. руб. или 13,35% в сумме начислений по данному налогу, что на 406042 тыс. руб. меньше по сравнению с 2011 г.

В результате оптимизации налоговых льгот по земельному налогу юридическим лицам сумма земельного налога в 2012 г. составила 1559398 тыс. руб., что на 311728 тыс. руб. больше по сравнению с 2011 г. В целях расширения налоговой автономии в 2011-2012 гг. органами местного самоуправления Курской области проводилась работа по инвентаризации льгот по земельному налогу: льготы для отдельных категорий налогоплательщиков были пересмотрены и введены минимальные ставки земельного налога.

Оценка эффективности предоставления налоговых льгот по земельному налогу организациям Курской области показала, что общий объем поступлений по данному налогу увеличился на 311728 тыс. руб.

В нашем случае налоговые льготы по земельному налогу, предоставляемые юридическим лицам, экономически оправданы и эффективны, так как бюджетный эффект от предоставления налоговых льгот имеет тенденцию к увеличению и составила в 2011 г. – 50424 тыс. руб., в

2012 г. – 311728 тыс. руб. В исследуемом периоде также наблюдается бюджетный эффект от предоставления налоговых льгот по земельному налогу физическим лицам.

Представляется, что в целях дальнейшего укрепления финансовой самостоятельности местных бюджетов и оптимизации величины налоговых поступлений в бюджетную систему следует рассмотреть вопрос о замене льгот по земельному налогу компенсационными выплатами льготируемым категориям налогоплательщиков.

В ближайшем будущем предполагается замена имущественных налогов налогом на недвижимость. Как предполагается, налог на недвижимость заменит налоги на имущество физических и юридических лиц, а также земельный налог. Введение этого налога позволит сократить количество имущественных налогов, упростить процедуру исчисления и взимания. Если же налог будет местным, это даст еще возможность обеспечить муниципалитеты стабильными доходами. Данный налог должен стать одним из важнейших резервов наращивания доходной базы муниципальных бюджетов.

Отметим, что налог на недвижимость свойственен преобладающему числу налоговых систем зарубежных стран.

В России в современных условиях работа по ведению налога на недвижимость ведется достаточно активно. Однако подготовка материально-правовой базы нового налога сопровождается большим количеством проблем, часть которых обусловлена действующими механизмами учета налогоплательщиков и объектов недвижимого имущества. Необходимо создать кадастр объектов недвижимости и собственников этих объектов, разработать методику массовой оценки, которая позволит определять стоимость объектов недвижимости, приближенную к рыночной стоимости, а также определить принципиальные подходы к формированию налоговой базы.

Представим оценку бюджетной, экономической и социальной эффективности предоставления льгот по региональным и местным налогам налогоплательщика-получателя льгот ООО «Заря Плюс» (таблица 4.14).

Таблица 4.14 - Результаты оценки эффективности предоставления налоговых льгот по региональным и местным налогам налогоплательщиком-получателем льгот ООО «Заря Плюс» за 2011- 2012 гг. и плановый период 2013-2015 гг.\*

№	Наименование	ед. изм.	2011 г.	2012 г.	Плановый период (последующие три года)		
					2013 г.	2014 г.	2015 г.
<b>Показатели для расчета экономической эффективности</b>							
1	Среднегодовая стоимость имущества	тыс. руб.	28960	30260	32000	34000	35200
2	Сумма выпадающих доходов бюджета по налогу на имущество организаций по причине предоставления налоговых льгот	тыс. руб.	637,1	665,7	704,0	748,0	774,4
3	Количество транспортных средств:	шт.	15	18	20	24	26
	из них						
	- легковые,	шт.	2	2	2	3	3
	- грузовые,	шт.	5	6	6	8	8
	- автотранспортные средства, применяемые при сельскохозяйственных работах.	шт.	8	10	12	13	15
4	Сумма транспортного налога	тыс. руб.	24,5	28,3	28,3	38,7	38,7
5	Кадастровая стоимость земельного участка (1120 гектар)	тыс. руб.	35817,6	35817,6	35817,6	35817,6	35817,6
6	Льготная ставка в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения	%	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
7	Сумма земельного налога	тыс. руб.	107,5	107,5	107,5	107,5	107,5
8	Ставка земельного налога в отношении прочих земельных участков	%	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
<b>Оценка экономической эффективности налоговых льгот (положительная динамика финансово-экономических показателей хозяйственной деятельности налогоплательщика)</b>							
9	Выручка от реализации сельскохозяйственной продукции	тыс. руб.	38960	42520	46320	48000	52000
10	Прибыль до налогообложения	тыс. руб.	4100	4400	4525	4590	4675
11	ФОТ	тыс. руб.	5261,3	5660,0	6120,0	6340,0	6500,0
<b>Оценка бюджетной эффективности налоговых льгот</b>							
12	Сумма налоговых поступлений от организации как налогоплательщика и налогового агента в бюджеты различных уровней, всего	тыс. руб.	7545,0	8187,9	9161,6	10007,2	10961,2
	в том числе за счет						
12.1	НДС	тыс. руб.	5943	6486,1	7400,8	8200,0	9100,0
12.2	Налог на прибыль организаций	тыс. руб.	820,0	880,0	905,0	918,0	935,0
12.3	Транспортный налог	тыс. руб.	24,5	28,3	28,3	38,7	38,7
12.4	Земельный налог	тыс. руб.	107,5	107,5	107,5	107,5	107,5
12.5	Налог на доходы физических лиц	тыс. руб.	650,0	686,0	720,0	743,0	780,0
13	Общая сумма льгот, предоставляемая предприятию	тыс. руб.	637,1	665,7	704,0	748,0	774,4
14	Бюджетный эффект от предоставления налоговых льгот	тыс. руб.	-	642,9	973,7	845,6	954,0
15	Бюджетная эффективность налоговых льгот (п.14-п.13)	тыс. руб.	-	-22,8	269,7	97,6	179,6
<b>Оценка социальной эффективности налоговых льгот</b>							
16	Среднесписочная численность сотрудников	чел.	48	52	55	55	56
	из них социально уязвимых категорий в том числе	чел.	9	9	9	10	10
	- пенсионеры,	чел.	4	4	4	5	5
	- инвалиды,	чел.	2	2	2	2	2
	- другие категории	чел.	3	3	3	3	3
17	Средняя заработная плата	руб.	9134,2	9070,5	9272,7	9606,1	9672,6
18	Сумма средств, направляемых на социально-значимые и общественно-полезные цели, всего	тыс. руб.	540,0	560,0	560,0	580,0	580,0
	в том числе	тыс. руб.	540,0	560,0	560,0	580,0	580,0
	- вложения в инфраструктуру Курского района						

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

Анализ эффективности налоговых льгот ООО «Заря Плюс» за 2011-2012 гг. и плановый период 2013-2015 гг. на региональном уровне показал, льготы по налогу на имущество организации, транспортному налогу имеют бюджетную эффективность в 2013-2015 гг.

Экономический эффект от предоставления налоговых льгот выразился в положительной динамике финансово-экономических показателей хозяйственной деятельности налогоплательщика. Также ООО «Заря Плюс» за 2011- 2012 гг. и плановый период 2013-2015 гг. получен социальный эффект: рост среднесрочной численности работников; увеличение фонда оплаты труда, увеличение среднемесячной заработной платы.

Таким образом, налоговое регулирование, осуществляемое через экономически обоснованную систему льгот, представляет собой взаимообусловленный комплекс налоговых преференций стратегического действия в системе бюджетно-налоговых отношений, компенсирующий бюджетные потери при выпуске новой и конкурентоспособной продукции, модернизации технологических процессов, укрепляющий основы производственного бизнеса.

Предложенная методика оценки эффективности использования налоговых льгот дает возможность осуществлять комплексный анализ результативности использования льгот, оптимизировать совокупность льгот с помощью отказа от неэффективных, предотвращать случаи минимизации налогообложения и направить недопоступающие средства в бюджет в виде льгот на поддержку отраслей народного хозяйства.

#### 4.3 Реализация принципа сбалансированности с учетом бюджетного потенциала региона

В ходе бюджетных реформ в Российской Федерации осуществляются меры по разграничению и закреплению полномочий между федеральным, региональными и муниципальными уровнями, усилению финансовой самостоятельности региональных органов власти и органов местного

самоуправления. Вместе с тем, в решении данных проблем остались нерешенные вопросы, главный из которых – обеспеченность соответствующих органов власти финансовыми ресурсами для исполнения возложенных на них полномочий.

Принцип самостоятельности бюджетов подкрепляется правом и обязанностью соответствующих органов власти самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов. В условиях нестабильной внешней среды, удорожания ресурсов на финансовых рынках долгосрочную сбалансированность бюджетов субъектов РФ необходимо обеспечивать за счет роста бюджетного потенциала региона вследствие развития производительных сил и расширения налоговой базы региона.

Уровень бюджетного потенциала региона, его масштабы, качественные и количественные характеристики непосредственно влияют на возможности субъектов РФ обеспечивать бесперебойное финансирование необходимых расходов в целях удовлетворения общественных потребностей и выполнения задач и функций публично-правового образования в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах несмотря на складывающуюся экономическую ситуацию и различного рода воздействия внутренних и внешних факторов.

По нашему мнению, по источникам создания бюджетный потенциал субъектов РФ представляет собой собственный потенциал, формируемый из региональных налогов и налогов, установленных специальными налоговыми режимами, и неналоговых доходов. Выделяют бюджетный потенциал, формируемый из федеральных налогов, перечисляемых в бюджеты субъектов РФ в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и безвозмездных перечислений из федерального бюджета. Данный бюджетный потенциал является перераспределяемым. Собственный и перераспределяемый бюджетный потенциал представляют собой совокупный бюджетный потенциал. Такая структура бюджетного потенциала конкретного региона позволяет определять его поэлементный состав, который отражает конкретный источник финансирования и рассчитывать долю каждого из них.

На рисунке 4.9 представлен механизм формирования составляющих элементов бюджетного потенциала региона.

Для целей развития бюджетного потенциала, повышения результативности его функционирования следует осуществлять оценку всех финансовых потоков, которые его формируют, а также обеспечивать их регулирование органами власти субъектов и муниципальных образований РФ.

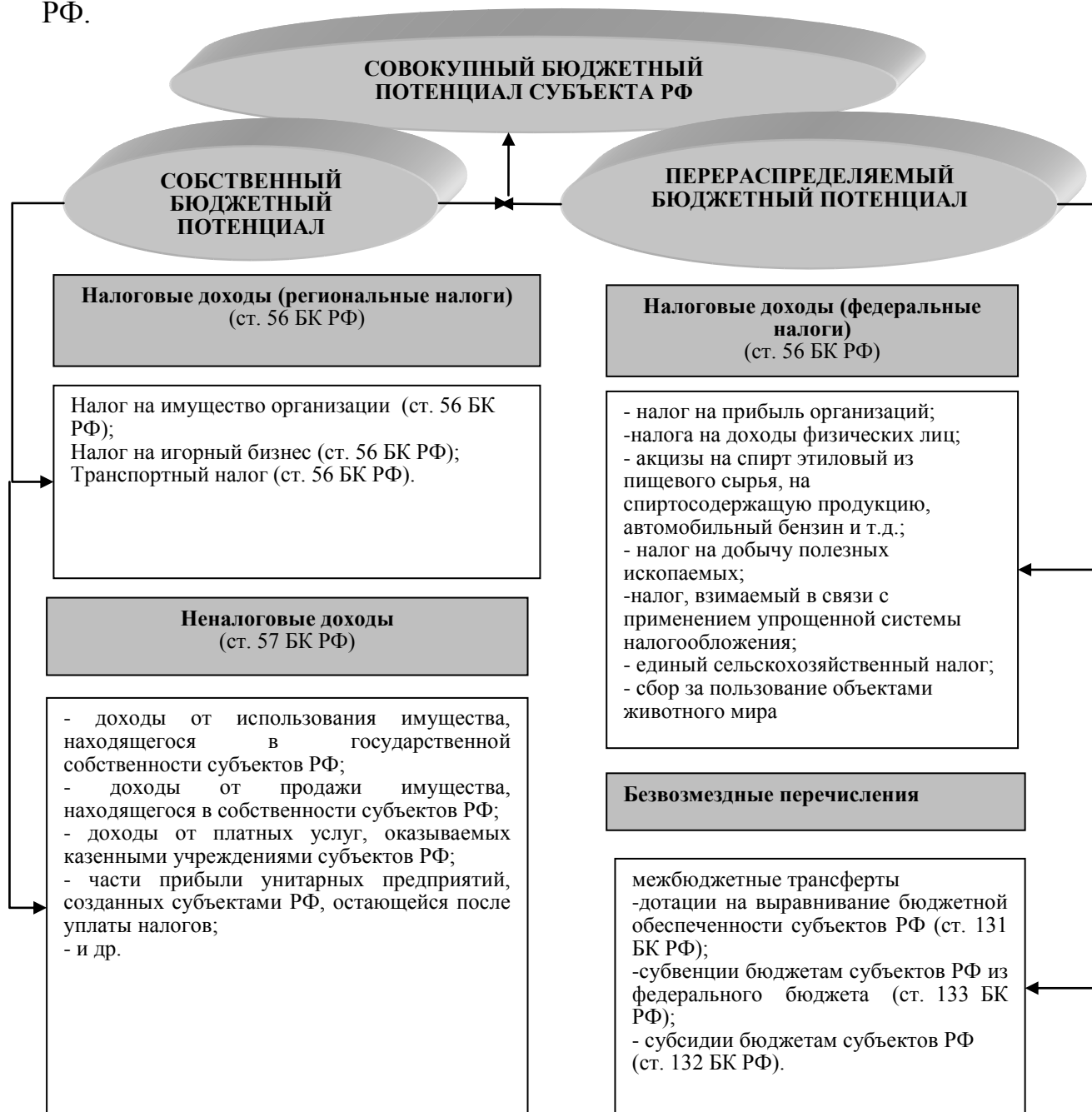


Рисунок 4.9 – Модель формирования совокупного бюджетного потенциала субъекта РФ

В настоящее время пока еще не разработано методическое обеспечение, с помощью которого можно будет определять как текущий уровень развития бюджетного потенциала, так и прогнозировать направления

его динамики. Это обусловило необходимость разработки методики оценки совокупного бюджетного потенциала региона.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 56,57 определяет структуру доходов бюджета субъекта РФ, а ст. 85 формирует расходные обязательства субъекта РФ. Следует отметить, что при оценке бюджетного потенциала субъекта РФ в качестве доходной базы целесообразно рассматривать:

- налоговые доходы субъекта РФ;
- неналоговые доходы субъекта;
- безвозмездные поступления.

Величину бюджетного потенциала субъекта РФ можно представить следующим образом:

$$\text{БП} = (\text{НП} + \text{ННП}) \quad (4.5)$$

где БП – величина бюджетного потенциала субъекта РФ;

НП- налоговый потенциал субъекта РФ;

ННп – неналоговый потенциал субъекта РФ.

Проблемы увеличения налоговых поступлений, а также уровня собираемости налогов требуют формирования научно-методологического подхода к оценке налогового потенциала региона.

По мнению отечественных экономистов, в ходе анализа налогового потенциала региона следует учитывать как поступившие налоговые платежи, так и задолженность и погашение части недоимки прошлых лет [108].

Методика оценки величины налогового потенциала в рамках предлагаемой методики - это последовательное осуществление следующих операций:

- определение доли налогов в общей структуре поступлений за период;
- определение недоимки по каждому налогу;
- расчет потенциала исполнения налоговых обязательств;
- расчет совокупного потенциала исполнения налоговых обязательств за период;
- определение совокупного налогового потенциала.

Расчет налогового потенциала проведен на примере Курской области.



На первом этапе осуществляется расчет доли каждого налога в общей совокупности поступлений в бюджет Курской области (Таблица 4.15).

Таблица 4.15 - Состав и структура налоговых поступлений в бюджет Курской области за 2009-2011 гг.\*, тыс. руб.

Налоговые доходы	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Налоговые доходы субъекта РФ	11933063	100,0	16777373	100,0	21898800	100,0
Налог на прибыль организаций	4193129,0	35,14	7455507	44,44	9672375	44,17
Налог на доходы физических лиц	4234313	35,48	4657315	27,46	7213975	32,94
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	417594	3,5	1045222	6,23	909298	4,15
Налог на имущество организаций	1935870	16,22	2264547	13,5	2466283	11,26
Транспортный налог	445122	3,73	517485	3,08	519493	2,37
Налог на игорный бизнес	6116	0,05	---	---	---	---
Налоги и сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	140717	1,18	181100	1,08	234188	1,07
Другие налоги и сборы	560202	4,69	656197	3,91	883188	4,03

\*рассчитано автором по данным Управления ФНС России по Курской области

Анализ данных, представленных в таблице 4.15, показывает, что большая часть доходов областного бюджета в 2009-2011 году сформировалась за счет таких налоговых доходов, как налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, налога на имущество организаций и акцизов.

Проанализируем недоимку по каждому виду налогов по Курской области в 2009-2011 гг. (Таблица 4.16).

Таблица 4.16 - Состав и процент недоимки по каждому виду налогов по Курской области за 2009-2011 гг.\*, тыс. руб.

Налоговые доходы	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Задолженность перед бюджетом Курской области по налогам и сборам	539541	---	528772	---	331548	---
Налог на прибыль организаций	200150	4,77	230800	3,10	130800	1,35
Налог на доходы физических лиц	102017	2,41	100900	2,17	104022	1,44
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	60210	14,42	50300	4,81	66	0,01
Налог на имущество организаций	90802	4,69	80260	3,54	55210	2,24
Транспортный налог	52360	11,76	40290	7,79	20825	4,01
Налог на игорный бизнес	625	10,22	0	0,00	0	0,00
Налоги и сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	13087	9,30	8012	4,42	5305	2,27
Другие налоги и сборы	20290	3,62	18210	2,78	15320	1,73

\*рассчитано автором по данным Управления ФНС России по Курской области

Потенциал выполнения налоговых обязательств определяется по следующей формуле:

$$P_{\text{налог}}(\text{НП})i = 1 - \frac{\text{НД}i}{100} \quad (4.6)$$

где  $P_{\text{налог}}(\text{НП})i$  – потенциал выполнения налоговых обязательств по  $i$ -тому налогу за анализируемый период;

$\text{НД}i$  – недоимка по каждому налогу за анализируемый период, %.

Сумма совокупной недоимки характеризует размер скрытого налогового потенциала. При эффективной системе налогообложения справедливо следующее соотношение:

$$\frac{\text{НД}i}{100} \rightarrow 0.$$

В таблице 4.24 представим расчеты потенциала выполнения налоговых обязательств по налогам. Анализ данных, представленных в таблице 4.17, показывает, что потенциал исполнения налоговых обязательств по всем видам налогов стремиться к 1.

Таблица 4.17 - Потенциал выполнения налоговых обязательств по Курской области по видам налогов за 2009-2011 гг.\*

Вид налога	Потенциал выполнения налоговых обязательств, $P_{\text{налог}}(\text{НП})i$		
	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Налог на прибыль организаций	0,9406	0,9233	0,9865
Налог на доходы физических лиц	0,9624	0,9424	0,9856
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	0,8110	0,9290	0,9999
Налог на имущество организаций	0,9422	0,9422	0,9776
Транспортный налог	0,8824	0,9028	0,9599
Налог на игорный бизнес	0,8978	---	---
Налоги и сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	0,9070	0,9558	0,9773
Другие налоги и сборы	0,9459	0,9615	0,9827

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

Для анализа потенциала исполнения налоговых обязательств субъекта РФ следует использовать теорему полной вероятности, заключающуюся в том, что вероятность события  $A$  равна сумме парных произведений вероятностей всех гипотез, формирующих полную группу. Выразим вероятность сложного события  $A$ , используя формулу полной вероятности, через вероятности составляющих его событий  $A_i$ ,  $i=1-n$ .

$$P(\text{НП}) = \sum(P(\text{налог})i \times P_{\text{налог}}(\text{НП})i) \quad (4.7)$$

где  $P(\text{НП})$  – потенциал исполнения налоговых обязательств за анализируемый период;

$P(\text{налог})_i$  - доля  $i$ -го налога в общей структуре поступлений за анализируемый период;

$n$  – количество налогов в расчете налогового потенциала.

Величина налогового потенциала, выявленная с учетом вероятности выполнения налоговых обязательств, характеризует уровень реального налогового потенциала, а совокупная сумма недоимки по налогам - скрытый налоговый потенциал.

Совокупный налоговый потенциал региона за анализируемый период определяется по формуле:

$$\text{СНП} = P(\text{НП}) \times \text{НО} \quad (4.8)$$

где СНП – совокупный налоговый потенциал субъекта РФ;

$P(\text{НП})$  – потенциал выполнения налоговых обязательств за исследуемый период;

НО – налоговые обязательства региона за исследуемый период.

Расчеты совокупного налогового потенциала Курской области в 2009-2011 гг. представлены в таблице 4.18.

Таблица 4.18 - Совокупный налоговый потенциал Курской области в 2009-2011 гг.\*

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Суммарный потенциал выполнения налоговых обязательств, %	95,6486	96,9568	98,5560
Налоговые обязательства региона, тыс. руб.	13560000	19200400	21898800
Совокупный налоговый потенциал, тыс. руб.	12969955,05	18616101,46	21582572

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

За 2009-2011 гг. совокупный налоговый потенциал возрастает с 12969955,05 тыс. руб. в 2009 г. до 21582572 тыс. руб. в 2011 г.

Механизм расчета неналогового потенциала идентичен методике оценки налогового потенциала и содержит:

- определение доли неналоговых источников в общей структуре поступлений за период;
- определение потенциала исполнения неналоговых обязательств;

- оценку совокупного потенциала выполнения неналоговых обязательств;

- определение неналогового потенциала региона.

Потенциал исполнения неналоговых обязательств и совокупный неналоговый потенциал определяется по следующей формуле:

$$P(\text{ННП}) = \sum D_{\text{нни}i} \times \frac{\text{ННИ}i_{\text{тек}}}{\text{ННИ}i_{\text{план}}}, \quad (4.9)$$

где P(ННП) – потенциал выполнения неналоговых обязательств;

$D_{\text{нни}i}$  – доля неналоговых источников общей структуре поступлений за год в процентах;

$i$  – неналоговый источник доходов;

$\text{ННИ}i_{\text{тек}}$  – сумма неналоговых доходов, полученная по  $i$ -источнику доходов;

$\text{ННИ}i_{\text{план}}$  – сумма неналоговых доходов, планируемая по  $i$ -источнику доходов.

Совокупный неналоговый потенциал региона за исследуемый период будет рассчитываться по формуле:

$$\text{СНП} = P(\text{ННП}) \times \text{ННИ}_{\text{план}} \quad (4.10)$$

где СНП – совокупный неналоговый потенциал субъекта РФ;

$P(\text{ННП})$  – потенциал выполнения неналоговых обязательств за исследуемый период;

$\text{ННИ}_{\text{план}}$  – планируемая сумма неналоговых поступлений в бюджет.

Таблица 4.19 - Совокупный неналоговый потенциал Курской области в 2009-2011 гг.\*

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Суммарный потенциал выполнения неналоговых обязательств, %	97,14	92,36	97,17
Планируемая сумма неналоговых поступлений в бюджет, тыс. руб.	985041,0	1079038,6	1537900,0
Совокупный неналоговый потенциал, тыс. руб.	956868,8	996599,9	1494377,4

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

В контексте предлагаемой методики оценки бюджетного потенциала субъекта РФ следует брать во внимание двухсторонние финансовые потоки.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, финансовая помощь относится к собственным доходам бюджета, на наш взгляд, следует осуществлять расчеты без ее учета, что позволит определить наличие реальных финансовых ресурсов для саморазвития территории.

При этом уровень бюджетной обеспеченности необходимо рассчитывать отношение собственного бюджетного потенциала к величине расходов бюджета. Анализ бюджетного потенциала бюджета Курской области за 2009-2011 гг. представлена в таблице 4.20.

Таблица 4.20 - Расчет бюджетного потенциала Курской области в 2009-2011 гг.\*

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Совокупный налоговый потенциал региона, тыс. руб.	12969955,05	18616101,46	21582572
Совокупный неналоговый потенциал региона, тыс. руб.	956868,8	996599,9	1494377,4
Собственный бюджетный потенциал региона, тыс. руб.	13926823,8	19612700,9	23076958,7
Поступило из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в бюджет субъекта РФ, тыс. руб.	10391700,0	9979900,0	11090500,0
Совокупный бюджетный потенциал региона, тыс. руб.	24318523,8	29592600,9	34167458,7
Расходы региона, тыс. руб.	24727400,0	27424000,0	34167458,7
Уровень бюджетной обеспеченности региона	0,57	0,71	0,64

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

Авторские расчеты оценки бюджетного потенциала Курской области в 2009-2011 гг. показывают, что за счет потенциальных собственных и перераспределяемых бюджетных ресурсов Курской области не в полной обеспечивается реализация расходных обязательств региона.

Большое значение для определения величины бюджетного потенциала региона имеет выявление факторов, влияющих на его размер, а также характера их влияния. Фактор – существенное обстоятельство в каком-нибудь процессе, явлении. Использование факторного анализа многогранно. Можно задать размер факторов и рассчитать бюджетный потенциал, а есть возможность обозначить желаемый объем бюджетного потенциала региона и выявить необходимые параметры влияющих факторов.

Многие экономисты выделяют большое множество факторов, влияющих не только на общую величину бюджетного потенциала региона,

но и оказывающих влияние на бюджетно-налоговые ресурсы региона, по различным критериям. Однако у каждого автора имеется своя определенная систематизация этих факторов. При этом большинство экономистов говорят о том, что на размер бюджетного потенциала региона оказывают влияние как объективные, так и субъективные факторы. К объективным относят действующее бюджетное и налоговое законодательство, уровень развития региона, отраслевую структуру экономики, уровень и динамику действующих цен, объем и структуру экспорта и импорта и пр.; субъективные - это состояние региональной налоговой и бюджетной политик, количество предоставленных на местах налоговых льгот, отсрочек и пр.

Однако региональные аспекты исследования формирования бюджетного потенциала определяются не только факторами, непосредственно влияющими на ресурсную базу региона, способную генерировать бюджетные доходы в виде налоговых и неналоговых поступлений в бюджет субъекта РФ, но и характеризуется существенными межрегиональными различиями.

В связи с этим все факторы можно условно объединить в группы (Рисунок 4.10): факторы, влияющие на экономику региона; ) факторы, влияющие непосредственно на формирование бюджетного потенциала территории.

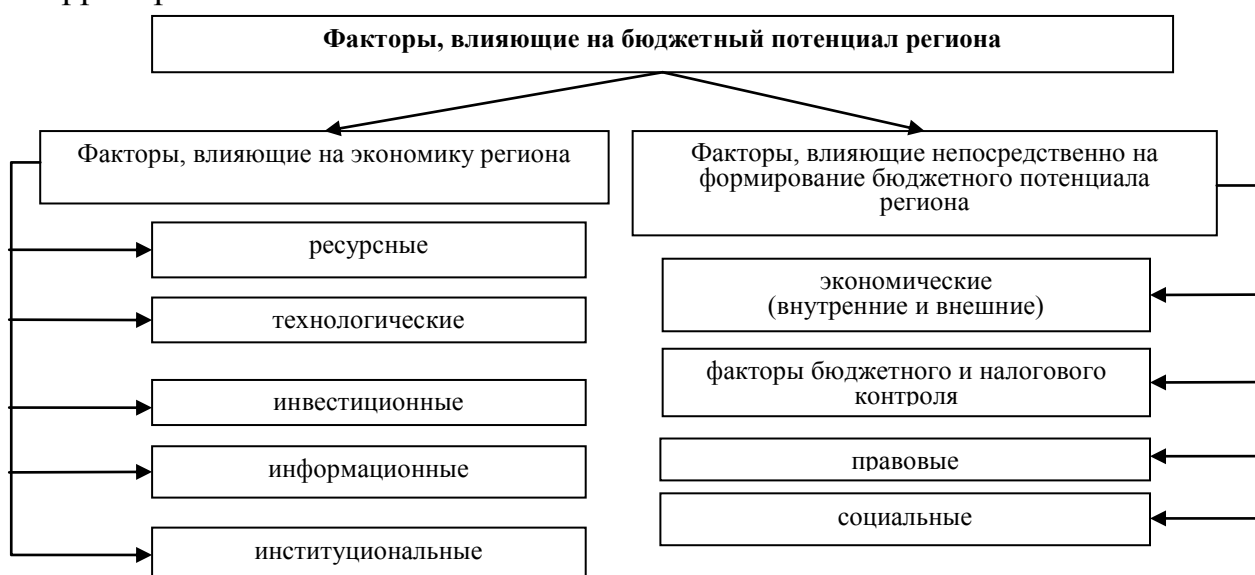


Рисунок 4.10- Факторы, влияющие на бюджетный потенциал региона

Эффективный рост производства осуществляется как за счет увеличения выпуска продукции и услуг предприятий отраслей экономики, так и в результате обеспечения заданного уровня эффективности различных видов деятельности: коммерческой, бюджетной социальной и др. [219, с. 42].

К факторам, влияющим на экономику региона и обеспечивающим развитие его бюджетного потенциала, можно отнести:

- ресурсные;
- технологические (так как оздоровление и реализация эффективных проектов почти всегда базируются на новой производственно-технологической базе);
- инвестиционные (имеется возможность привлечения внешних и использование собственных финансовых ресурсов для осуществления соответствующих проектов)
- информационные (информация о новых технологиях, рынках, ресурсах, маркетинговая информация);
- институциональные (развитость рыночных институтов, нормативно-правовая база, механизмы поддержки и стимулирования со стороны органов регионального управления).

Межрегиональные различия, связанные с влиянием первой группы факторов, непосредственным образом в дальнейшем отражаются на неодинаковых и непостоянных бюджетных поступлениях в регионах. Многие субъекты РФ находятся в зоне сильных геополитических контрастов. Государства, с которыми граничит Российская Федерация, отличаются иным общественно-политическим устройством и, что более важно, другим, более высоким уровнем социально-экономического развития. В связи с этим чрезвычайно важно проведение такой государственной и региональной политики, которая бы, с одной стороны, позволяла извлекать максимум выгоды из контактов с сопредельными странами, а с другой – способствовала бы сохранению государственной целостности Российской Федерации.

В целом обеспеченность хозяйства России природными ресурсами оценивается как высокая, вполне благоприятная для дальнейшего его развития. Однако оценка характера размещения природных ресурсов по

территории не столь благоприятна, как оценка общей величины их запасов. Главными особенностями географии природно-ресурсной базы являются:

- большая неравномерность в размещении ресурсов по территории с тяготением промышленных ресурсов к восточным и северным регионам, сельскохозяйственных - к южным и юго-западным;

- несовпадение ареала основного размещения производительных сил и расселения людей, на  $\frac{3}{4}$  сосредоточенных в пределах европейской части, и ареала размещения топливно-энергетических, лесных, водных ресурсов и руд цветных металлов, в такой же доле сконцентрированных в восточной части страны;

- высокая концентрация главных видов промышленных ресурсов на небольшом числе их источников, а плодородных земель - на довольно ограниченном ареале территории.

Ресурсные факторы относятся к числу важнейших факторов развития регионов, так как они определяют развитие демографического, трудового и бюджетного потенциала территории, их освоенность, уровень развитости производства. Главным фактором, определяющим размещение трудовых ресурсов, является локализация производства. В европейских районах России, включая Урал, концентрируется  $\frac{3}{4}$  основных фондов промышленности и сельского хозяйства и производится около 80% промышленной и свыше 75% сельскохозяйственной продукции, сосредоточена и основная масса населения. Вместе с тем современное размещение трудовых ресурсов не отвечает требованию перспективного размещения производительных сил: большая часть энергетических, сырьевых и водных ресурсов, использование которых необходимо, концентрируется на Востоке. Их освоение требует привлечения сюда дополнительных кадров.

Структура ресурсных факторов в отдельных регионах заметно различается.<sup>1</sup> Если в среднем по РФ за счет фактора основных фондов создается 40% общего объема ВРП, то в Амурской области – 85%,

---

<sup>1</sup> Гусейнов М.Г. Ресурсный потенциал региона и его использование (на примере Республики Дагестан) // Проблемы прогнозирования. – 2007. - №1. - С. 116.



Костромской области и Еврейской автономной области, Карачаево-Черкессии – 70, в Пензенской, Курганской областях, Адыгее, Дагестане, Чувашии – 65, в Смоленской, Псковской, Тверской, Кировской и Читинской областях – примерно 60%. Наименьшую роль фактор основных фондов играет в Москве – 20% и на Чукотке – 15%.

Вклад фактора трудовых ресурсов в ВРП наиболее высок в Брянской, Ивановской, Кировской, Пензенской, Курганской областях, в Адыгее, Дагестане, Марий-Эл, Чувашии, Тыве, Алтайском крае. В этих регионах на его долю приходится свыше 20% созданного ВРП, а также в Ингушетии, где его доля 46%.

Фактор добычи нефти наиболее значимую роль в формировании ВРП играет в Тюменской области – 52%, Томской области – 29%, Оренбургской области 25%, в Татарстане и Удмуртии – 20%.

Роль фактора сельхозугодий (10%) наиболее заметна в Калмыкии.

Для таких регионов, как Республики Ингушетия и Калмыкия, Тюменская и Амурская области, вышеуказанные четыре (ненулевых) фактора полностью определяют их ресурсный потенциал. По остальным регионам доля прочих факторов колеблется от 4,2% в Карачаево-Черкессии до 81% в Чукотском автономном округе. Такие колебания связаны с межрегиональными различиями не только в структуре факторов, но и в эффективности использования ресурсов, играющих существенную роль в достижении ВРП.

Наибольшие резервы для экономического роста имеются в Уральском федеральном округе, в особенности в Тюменской и Курганской областях. За счет более полного использования в них имеющихся ресурсов ВРП может быть увеличен в 1,5-1,7 раза. Значительные резервы роста экономики в результате лучшего использования ресурсного потенциала имеются также в Южном и Приволжском федеральном округах. В Южном округе наибольшими резервами роста располагают республики Ингушетия, Калмыкия, Дагестан, Адыгея, Северная Осетия, а также Астраханская область. В Приволжском округе аналогичные по величине резервы существуют в Оренбургской, Пензенской и Кировской областях, республиках

Марий-Эл и Чувашии. Проведенное исследование позволяет констатировать, что при кластерной организации производства индикативные показатели оценки эффективности функционирования комплекса выше, чем при существующей функциональной разрозненности его субъектов. Следовательно, региональный кластер – структура, позволяющая более полно использовать все ресурсы, задействованные в производственном процессе, и на этой основе обеспечить значительный синергетический эффект.

Видимому, именно этим субъектам Федерации следует сегодня уделить максимум внимания, что будет способствовать более быстрому и эффективному росту всей российской экономики.

В ходе анализа межрегиональных различий, как правило, исследуется динамика двух основных показателей на душу населения, характеризующих результаты экономической деятельности: производство и среднедушевые доходы. Эти показатели тесно связаны друг с другом и имеют одинаковую динамику (таблица 4.21). Валовой региональный продукт на душу населения (ВРП) представляет собой один из наиболее унифицированных макроэкономических показателей, состояние и динамика которого позволяет выявлять различные зависимости, в том числе между результативностью формирования бюджетного потенциала в регионе и динамикой этого показателя.

Взаимосвязь между высокими и низкими значениями ВРП на душу населения, с одной стороны, и величиной бюджетного потенциала определяется также с целью оценить условия для обеспечения экономического роста. Так, низкие значения ВРП могут свидетельствовать о неблагоприятных условиях для формирования бюджетного потенциала в регионе. Как следствие, такая ситуация сопровождается низкой бюджетной обеспеченностью, дефицитностью регионального бюджета, что отрицательно сказывается на качестве деловой внешней окружающей среде, включая инвестиционную активность экономических субъектов в регионе.

Таблица 4.21 - Динамика величины валового регионального продукта в Центральном федеральном округе в 2009-2011 гг.\*

Субъекты Российской Федерации	Величина ВРП, млрд. рублей			Величина ВРП на душу населения, тыс. рублей		
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
<b>Центральный федеральный округ</b>	11445,2	13444,4	16170,5	308,3	350,2	420,1
Белгородская область	304,3	398,4	511,70	199,2	260,1	333,5
Брянская область	126,2	147,1	179,9	97,4	114,8	141,7
Владимирская область	188,5	224,8	256,4	131,3	155,6	178,5
Воронежская область	302,5	346,7	447,2	133,5	148,4	191,7
Ивановская область	86,6	109,9	127,2	80,9	103,3	120,4
Калужская область	156,6	188,6	234,3	156,3	186,4	232,3
Костромская область	78,7	98,1	111,4	114,0	146,5	167,9
<b>Курская область</b>	<b>161,5</b>	<b>193,7</b>	<b>233,4</b>	<b>140,2</b>	<b>171,3</b>	<b>207,7</b>
Липецкая область	226,5	248,5	285,9	195,1	211,6	244,6
Московская область	1530,6	1832,9	2243,3	227,3	259,4	313,6
Орловская область	89,7	106,2	130,9	110,1	134,5	167,2
Рязанская область	152,8	179,2	210,45	132,3	154,8	182,9
Смоленская область	125,2	154,7	183,2	129,1	156,6	186,6
Тамбовская область	133,6	143,9	182,3	122,2	131,5	167,9
Тверская область	197,9	219,0	253,8	145,0	161,3	188,5
Тульская область	213,6	237,6	272,5	138,1	152,6	176,1
Ярославская область	212,8	239,6	285,2	162,6	187,9	224,4
г. Москва	7157,5	8375,8	10021,6	679,3	730,8	865,7

\*составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт [http://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_14p/Main.htm)

Бюджетный потенциал государства, в пределах каждого конкретного региона, формируется под влиянием степени открытости экономики. В свою очередь, открытость экономики предполагает создание таких условий, которые способствуют мобильности факторов, то есть приводят к свободному перемещению факторов производства и экономических ресурсов в пространстве. Чем мобильнее фактор производства или экономические ресурсы, тем выгоднее они для предприятия. Отсюда возникает тесная взаимосвязь между необходимостью обеспечения условий для мобильности факторов производства и ресурсов, с одной стороны, и потребностью в пространственной мобильности налогового потенциала предприятий (организаций) и домохозяйств, с другой стороны.

По мнению многих специалистов, которое мы полностью разделяем, налоговый потенциал следует рассматривать как элемент бюджетного потенциала. Налоговый потенциал является основой для формирования базы налоговых доходов бюджета, в то же время как бюджетный потенциал включает как налоговую базу, так и базу формирования неналоговых

доходов, возможности получения финансовой помощи, а также способности осуществления заимствования на финансовых рынках. При этом бюджетный потенциал довольно тесно связан с большинством элементов налогов, а именно: объектом налогообложения, налоговой базой, налоговыми ставками и налоговыми льготами. Данные элементы налогов оказывают прямое влияние на формирование и развитие бюджетного потенциала региона.

Такая ситуация, когда доля прибыльных предприятий составляет намного больше половины от экономических субъектов, отражает, безусловно, существенное улучшение условий для формирования бюджетного потенциала региона, поскольку не возникают трудности определиться с достоверностью и прозрачностью доходов, а, следовательно, с доступной налогооблагаемой базой (Таблица 4.22).

При относительном увеличении числа прибыльных предприятий и абсолютном росте суммы прибыли на этих предприятиях расширяется налогооблагаемая база по налогу на прибыль, что сказывается на росте поступлений этого налога в федеральный и территориальный бюджеты.

Одним из факторов, определяющих величину налоговых поступлений, является показатель дебиторской и кредиторской задолженности (Рисунок 4.11). Прямые обязательства по уплате налогов, и в частности налога на прибыль предприятий и НДС, появляются у предприятий после оплаты покупателями поставленных им товаров, работ, услуг.

Рост дебиторской задолженности приводит к формированию отсроченных налоговых обязательств, и как следствие к снижению налоговых отчислений в отчетном периоде. Анализ взаимосвязи дебиторской и кредиторской задолженностей и налоговых начислений по данным Курской области в 2008-2012 гг. показывает, что отвлечение средств в дебиторскую задолженность и рост кредиторской задолженности приводят к сокращению налогов.

За последнее десятилетие развития национальной экономики вопросы построения системы региональных и местных налогов с акцентом на их основной объект - имущество привлекали к себе слабое внимание.

Таблица 4.22 – Анализ экономической активности предприятий в Курской области<sup>1</sup>

Показатели	Количество предприятий					Сумма прибыли по прибыльным предприятиям, млн. руб.					Удельный вес прибыльных организаций в % к общему количеству					Сальдированный финансовый результат (прибыль - убытки), млн. руб.				
	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.	2007г.	2008г.	2009г.	2010г.	2011г.
Российская Федерация, тыс.	4674,9	4771,9	4907,8	4823,3	4866,6	6411615	5354352	5851726	7352814	8793600	74,5	71,7	68,0	70,1	70,3	6040922	3801161	4431609	6330589	7139536
Центральный федеральный округ, тыс.	1787,1	1773,2	1832,2	1870,9	1933,6	3216918	2211628	2848367	3510969	4072300	74,0	70,4	68,0	72,9	69,7	3074189	1315240	2159672	3102029	3186498
Всего по Курской области, в том числе	23928	22141	22764	23130	23089	21232	29787	8865	18312	46717	74,6	73,0	69,2	74,2	73,3	19655	36345	4209	15307	42996
сельское хозяйство	2082	1864	1730	1608	1430	1591	1017	992	1200	1889	69,3	69,8	69,4	72,4	78,4	954	-434	-596	312	810
добыча полезных ископаемых	19	26	31	31	27	14077	22057	762	6851	33884	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	14077	22057	762	6851	33884
обрабатывающие производства	1892	1724	1767	1863	1865	2857	4020	2796	3815	4555	72,5	73,7	62,8	71,6	75,5	2275	2785	993	2228	3686
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	250	251	285	310	328	870	432	580	869	651	70,1	69,0	75,0	88,0	59,4	855	389	565	866	-7
строительство	1707	1829	1883	1913	1953	511	485	2176	2002	1542	74,3	75,0	73,3	82,5	71,8	480	425	2132	1970	1177
оптовая и розничная торговля	6446	5761	5944	6178	6259	877	574	825	876	940	76,3	78,0	79,0	80,0	82,0	676	-32	621	702	841
транспорт и связь	909	940	971	1051	1100	169	280	534	2444	3098	78,8	79,2	63,0	57,9	58,8	110	237	476	2269	2935
финансовая деятельность	393	352	399	375	383	10,0	703	20	15	3	32,8	30,9	20,5	17,8	19,0	9,0	69,0	-436	10,0	-325
операции с недвижимым имуществом, аренда	2513	2688	3107	3356	3443	225	288	144	214	102	69,0	68,0	67,0	70,2	72,0	196	158	-317	141	-14

<sup>1</sup> Составлено автором на основе данных статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели», 2007-2012 г. // <http://www.gks.ru/bgd/reg>

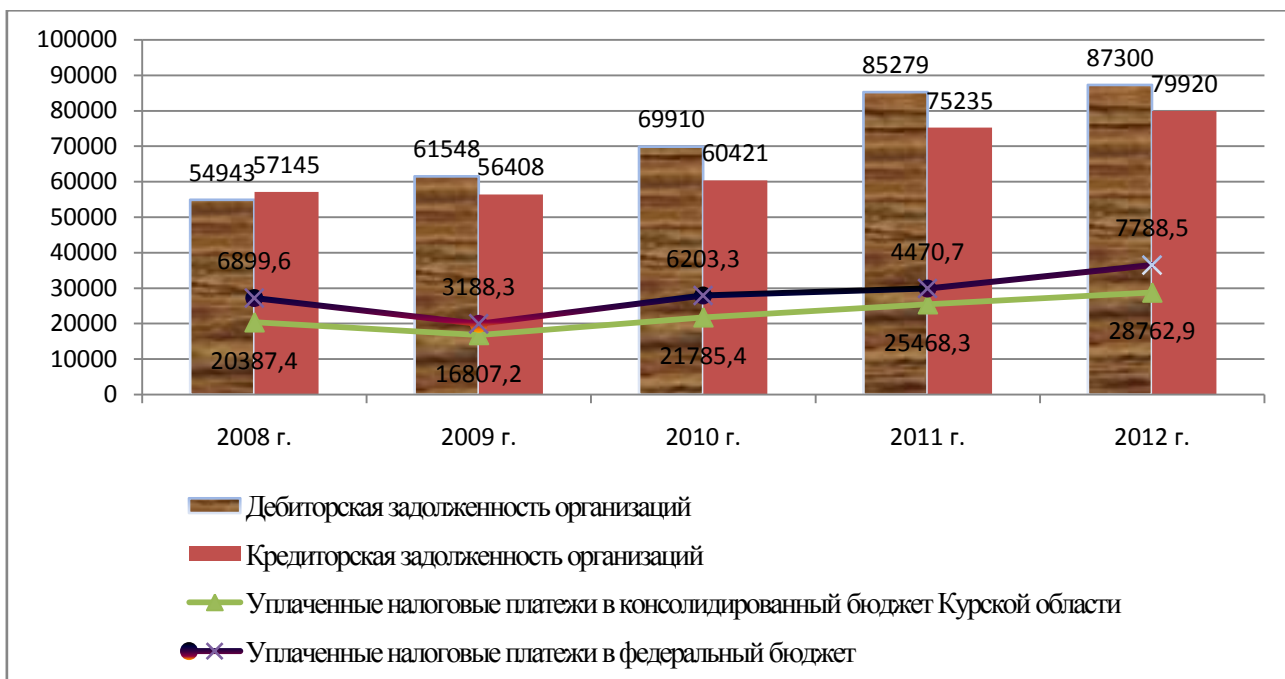


Рисунок 4.11 – Зависимость суммы начисленных налогов от динамики изменения величины дебиторской и кредиторской задолженностей (по данным Курской области) (млн. руб.)

Результатом несправедливого отношения к серьезным проблемам, возникающим на региональном и местном уровнях налогообложения, стало резкое падение фискального потенциала имущества в налоговой системе, что привело к низкой доходности имущественных налогов, являющихся основными собственными налоговыми доходами региональных и местных бюджетов.

Желание увеличить фискальный потенциал имущественного налогообложения говорит о повышении доли имущественных налогов в территориальных бюджетах. Этого можно достичь путем создания и внедрения новых принципов построения налоговых моделей, основанных на реальных стоимостных показателях имущества, позволяющих аккумулировать в бюджетах сопоставимые налоговые доходы. На стадии разработки и реализации фискальной политики процессы концентрации имущества и совершения сделок с ним вызывают особый интерес в связи с объективной возможностью взимания в системе этих процессов ряда обязательных налоговых платежей.

Стоимость основных фондов имеет высокую силу воздействия на динамику бюджетного потенциала региона. Это свидетельствует о том, что

фондоемкие предприятия обеспечивают прирост бюджетного потенциала не только за счет увеличения налога на имущество, но и за счет прочих налогов, рост которых обусловлен, вероятно, более высокой долей добавленной стоимости в выручке.

Стоимость имущества предприятий опосредованно оказывает влияние также на величину налогооблагаемой прибыли. В частности, чем выше стоимость основных средств предприятия, тем больше сумму амортизационных отчислений предприятие потенциально может начислить и, следовательно, тем больше величина издержек и меньше сумма прибыли (Рисунок 4.12).



Рисунок 4.12 – Динамика изменения налоговой базы по налогу на прибыль от увеличения стоимости имущества и амортизационных отчислений предприятий Курской области (млн. руб.)

Посредством налога на имущество реализуется также механизм перераспределения и минимизации налоговых обязательств с помощью использования обособленных подразделений, то есть субъект, территориально функционирующий в границах одного региона, участвует в формировании налоговых доходов другого региона.

Таким образом, в результате деятельности предприятий - налогоплательщиков через свои обособленные подразделения бюджетный потенциал в регионе сужается.

Изменение условий формирования бюджетного потенциала в регионе,

как следствие корпоративных процессов в виде образования с 01.01.2012 г. консолидированных групп налогоплательщиков, рассматривается как нарастающий по своему влиянию экономический фактор. До 2012 года многие организации платили налог на прибыль организаций в федеральный бюджет по месту нахождения головной организации без распределения сумм по обособленным подразделениям. Однако основная часть, которая подлежит зачислению в бюджеты субъектов Федерации и бюджеты муниципальных образований зачислялась в эти бюджеты исходя из расчета, связанного со средневзвешенной величиной удельного веса среднесписочной численности работников (или фонда оплаты труда) и удельного веса остаточной стоимости амортизируемого имущества каждого обособленного подразделения соответственно в среднесписочной численности работников (оплаты труда) и стоимости амортизируемого имущества в целом по организации.

Абсолютно такая же формула распределения налоговых обязательств между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ принята и для консолидированных налогоплательщиков. Исходя из изложенного, наибольшую долю налоговых платежей получают те субъекты РФ, в которых сосредоточены основные и персонал, то есть ведется активная производственная деятельность. Таким образом, данное обстоятельство предопределяет существенное перераспределение налоговых поступлений между региональными бюджетами. По прогнозным оценкам ФНС России, налоговые платежи от крупных холдингов, как ожидается, должны возрасти за счет ограничения возможности варьирования ценами между взаимосвязанными лицами, то есть за счет роста налоговых баз по НДС и НДС. На наш взгляд, обеспечивается более справедливое распределение платежей по налогу на прибыль между субъектами Федерации, перераспределение финансовых ресурсов в пользу регионов, на территории которых находятся основные производственные ресурсы участников консолидированной группы.

В то же время после внесения изменений в налоговое законодательство по консолидированным группам налогоплательщиков некоторые регионы



столкнулись с перспективой сокращения поступлений налога на прибыль организаций. Распределение налога на прибыль между бюджетами – один из ключевых моментов при оценке последствий введения консолидированного налога, поскольку для многих регионов налог на прибыль второй по значимости после налога на доходы физических лиц. Достаточно сказать, что в 2011 г. от 200 компаний, объединившихся в 11 консолидированных групп к середине 2012 г. в бюджет поступило около 30% всей суммы налога на прибыль организаций [145, с. 40].

Даже не обращаясь к статистике, можно с уверенностью предположить, что бюджеты Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга окажутся в числе пострадавших. Напротив, регионы с высокими поступлениями налога на имущество организаций должны стать лидерами и по поступлениям налога на прибыль. По официальным ФНС в 2012 г. от создания консолидированных групп налогоплательщиков выиграли бюджеты 54 регионов, а пострадали 24 субъекта РФ, больше всего – Москва и Московская область.

Исследование факторов, определяющих величину и динамику бюджетного потенциала целесообразно продолжить с помощью корреляционного анализа, являющегося наиболее очевидным инструментом выявления статистических взаимосвязей между отобранной совокупностью признаков. При этом выводы о причинно-следственных связях между совокупностью признаков и их влиянием на результирующий показатель будут базироваться на теоретических положениях макроэкономики и логике взаимосвязей, которая будет определяться внутренней спецификой народнохозяйственного комплекса исследуемой территории.

Необходимо отметить один усложняющийся расчетный фактор, который к тому же сильно деформирует налогооблагаемую базу регионов. Имеется в виду тот факт, что многие хозяйствующие субъекты платят налоги не там, где они работают, а там, где зарегистрирована их головная организация. Именно это определяет большую долю Москвы и ее области в общей сумме налоговых платежей по России и в том числе по Центральному федеральному округу. Поэтому для измерения степени тесноты

статистической связи между величиной бюджетного потенциала и отобранными количественными признаками построим корреляционную матрицу на основе данных регионов Центрального федерального округа, исключая данные по г. Москве и Московской области (таблица 4.23).

Таблица 4.23 – Корреляционная матрица факторов формирования бюджетного потенциала регионов Центрального федерального округа\*

Показатели	БП	Ч	ДД	ПР	В	КЗ	ЗН	Иок	Зти	Вк	Омп	ФР
Бюджетный потенциал (БП)	1											
Численность населения (Ч)	0,87	1										
Денежные доходы населения (ДД)	0,65	0,40	1									
Потребительские расходы населения (ПР)	0,68	0,58	0,84	1								
Выручка (В)	0,55	0,36	0,84	0,77	1							
Кредиторская задолженность организаций (КЗ)	0,83	0,81	0,73	0,82	0,71	1						
Задолженность по налогам и сборам (ЗН)	0,6	0,58	0,08	0,25	-0,01	0,52	1					
Инвестиции в основной капитал (Иок)	0,51	0,32	0,79	0,64	0,69	0,48	-0,09	1				
Затраты на технологические инновации (Зти)	0,17	0,16	0,42	0,44	0,56	0,35	0,05	0,67	1			
Вклады юридических и физических лиц (Вк)	0,86	0,94	0,38	0,58	0,45	0,82	0,63	0,3	0,24	1		
Оборот малых предприятий (Омп)	0,88	0,89	0,55	0,74	0,59	0,85	0,54	0,42	0,33	0,92	1	
Сальдированный финансовый результат (ФР)	0,62	0,34	0,77	0,52	0,64	0,49	-0,02	0,52	0,11	0,29	0,44	1

\*Авторские расчеты на основе данных статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели» 2012 г. // <http://www.gks.ru/bgd/reg>

Результаты анализа матрицы коэффициентов парной корреляции факторов формирования бюджетного потенциала регионов Центрального федерального округа показывают достаточно сильную положительную связь между величиной бюджетного потенциала региона и показателем оборота малых предприятий. Весьма высокая степень тесноты этой связи обусловлена тем, что именно доходы малых предприятий формируют налоговую базу по нескольким весомым налогам для региональных и местных бюджетов.

Наиболее существенная связь величины бюджетного потенциала

наблюдается с показателем инвестиций в основной капитал. При благоприятном инвестиционном климате приток внутренних и внешних инвестиций в реальный сектор региона способствуют расширению налоговой базы. Это происходит за счет создания новых производств, применения современных технологий и, как следствие, увеличения объемов производства, товарооборота, роста реальных доходов населения и так далее.

Положительна и достаточно значима статистическая связь бюджетного потенциала с величиной вкладов юридических и физических лиц ( $r = 0,86$ ). Вклады юридических и физических лиц могут рассматриваться как временно свободные средства граждан и предприятий и как одна из форм сбережений. При этом известно, что сбережения тесно взаимосвязаны с инвестициями, последние являются естественным результатом первых.

Зависимость выручки и денежных доходов населения прослеживается в их тесной корреляционной связи ( $r = 0,84$ ). Это свидетельствует о том, что такое значимое влияние величины вкладов на бюджетный потенциал обуславливается наличием цепочки связей с денежными доходами населения и получаемой прибылью предприятий. В условиях стабильно развивающейся экономики при соблюдении оптимального распределения денежных доходов на цели потребления и накопления можно говорить о прямой зависимости величины депозитов от суммы получаемых доходов граждан.

Нужно отметить, что нами в расчетах использовался и такой фактор, как денежные доходы населения, однако корреляционная связь величины бюджетного потенциала с этим фактором ниже, чем с выше рассматриваемым. Учитывая тесную зависимость величины вкладов от денежных поступлений населения, можно говорить хотя и об опосредованном, но мультипликативном воздействии фактора величины вкладов юридических и физических лиц на результирующий показатель.

В свою очередь, денежные доходы населения также через возможный рост потребления и соответствующий ему прирост валового дохода предпринимательских структур обуславливают расширение налоговой базы и бюджетного потенциала региона.

Крайне низкие значения показателей взаимосвязи были получены по

фактору затрат на технологические инновации, что свидетельствует о весьма слабой зависимости величины бюджетного потенциала регионов ЦФО от этого фактора.

Еще одним из важнейших факторов, влияющим на величину бюджетного потенциала является особенности и перспективы развития народнохозяйственной специализации территории.

Базовыми специализациями промышленности Курской области являются:

- производство железорудного сырья;
- нефтехимическое производство (резинотканевые и гусеничные ленты, синтетические волокна и нити, полиамидные, полиэфирные и полипропиленовые волокна, текстильные и технические нити и монопилиты, нефтепродукты);
- машиностроительное производство (автономные источники электроснабжения, электростанции различного исполнения и комплектации, подшипники, геолого-разведочное оборудование).

На долю сельского хозяйства приходится около 15 % валового регионального продукта Курской области.

В 2011-2013 гг. в Курской области реализуется ряд крупных инвестиционных проектов по созданию новых промышленных и сельскохозяйственных предприятий. В Золотухинском районе Курской области осуществляется строительство свинокомплекса на 48000 свиноматок с объемом производства свиней на убой в живом весе 10000 тыс. тонн в год. В ряде районов ведется строительство крупных свинокомплексов и молочно-товарных комплексов. В Горшеченском районе Курской области будет введен в строй птицеводческий комплекс производственной мощностью 100 тыс. тонн мяса птицы в живом весе.

В Железногорском районе реализуется проект по строительству свинокомплекса с замкнутым циклом производства на 52 тыс. голов и комбикормового завода. Совместно с иностранными партнерами планируется строительство на территории Щигровского района Курской области цементного завода мощностью 1,5 млн. тонн.

Таким образом, с целью обеспечения условий сбалансированности бюджетно-налоговых отношений нами была определена система факторов, которая предопределяет величину и структуру бюджетного потенциала региона. Рассмотрев и проанализировав ряд ключевых факторов, оказывающих наибольшее влияние на формирование налоговых доходов и величину бюджетного потенциала, автор пришел к выводу, что достичь увеличения бюджетного потенциала региона можно за счет, во-первых, улучшения финансово-хозяйственной деятельности предприятий и наращивания их объемов производства и продаж, и как следствие должно сократиться количество убыточных и финансово-неустойчивых предприятий; во-вторых, стимулирования развития бизнеса путем улучшения инвестиционного, инновационного и налогового климата; в-третьих, совершенствования налогового администрирования через согласованность интересов экономических субъектов, участвующих в бюджетно-налоговых отношениях. Учет данных факторов, имеющих место в том или ином регионе, как мы считаем, поможет с наибольшей точностью обосновать и оценить динамику развития региона, его ресурсной базы и создать основу для реализации принципа сбалансированности региональных бюджетов.

Органы государственной власти различных уровней смогут более эффективно осуществлять мониторинг региональных бюджетов, используя предлагаемые подходы к оценке бюджетного потенциала региона и повысить результативность бюджетно-налоговых отношений.

## 5 ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СТРАТЕГИИ РЕГИОНА И ЕЕ ЭФФЕКТИВНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ

### 5.1 Методические основы формирования бюджетной стратегии региона

В последние годы в связи с переходом бюджетов субъектов Российской Федерации на среднесрочное планирование процесс прогнозирования бюджетных доходов и расходов приобретает непрерывный характер. Однако существующая бюджетная методология основана на дискретном порядке проведения бюджетного прогнозирования и планирования.

Формирование экономики нового типа и осуществление структурных реформ, повышающих качество жизни, требует анализа ресурсного потенциала, необходимого для решения поставленных задач, а также бюджетного потенциала и возможных бюджетных ограничений [148].

Обычно вопросы стратегирования рассматривались в рамках народнохозяйственного прогнозирования и разработки мер государственного регулирования экономики. Управление государственными финансами выступает основой для ежегодного формирования бюджетов. Следовательно, государственные программы и законодательные решения отражали научные разработки в этой сфере, учитывающие необходимость определения политически predetermined решений. Основным недостатком данного рода документов была слабость методологической основы, формировавшая представления о возможностях удлинения сроков государственного финансового прогнозирования и планирования [127].

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 годах обозначены вопросы долгосрочного бюджетного планирования. При этом подчеркивается, что на низком уровне осуществляется финансово-экономическое обоснование решений, приводящих к новым расходным обязательствам. Недостаточно качественной является оценка того, какие долгосрочные последствия будет иметь принятие новых обязательств для социально-экономического развития Российской Федерации, как оно будет связано с другими направлениями

политики государства и какое влияние окажет на объем длящихся обязательств [18].

В настоящее время вопросы государственного бюджетного стратегирования содержатся в двух группах документов:

1) документы стратегического планирования: Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г., проект Бюджетной стратегии до 2023 года, Указ Президента РФ от 19.12.2012 г. №1666 «О Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года», Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596 « О долгосрочной государственной экономической политике», отраслевые стратегии;

2) документы, отражающие бюджетные планы на среднесрочную перспективу: федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ, правительственная Программа по повышению результативности бюджетных расходов на конкретный период, Основные направления налоговой политики и бюджетной политики и др.

При этом проблема координации долгосрочного стратегического и бюджетного планирования является одной из наиболее важных задач бюджетной политики на среднесрочную перспективу. Попытка нахождения ответа на данный вопрос была предпринята еще в 2008 г. при разработке проекта Бюджетной стратегии до 2023 года, однако было приостановлено в связи с финансово-экономическим кризисом.

Последующее ухудшение условий развития экономики привело к тому, что осуществление различного рода бюджетных преобразований было практически прекращено. В ближайшем времени в России снова возникнут проблемы разработки бюджетной стратегии.

Составление собственной бюджетной политики на долгосрочный период до настоящего времени осуществляли только некоторые субъекты Федерации. Следовательно, стратегическое планирование в регионах России сейчас остается слабо связанным с бюджетным планированием. Необходима переоценка важности стратегических задач в соответствии с возможностями бюджета [127].

В связи с этим актуальным в настоящее время становятся направления разработки методических основ бюджетной стратегии региона, анализа и оценки бюджетных рисков на региональном уровне, обоснования социальной направленности бюджетной политики на региональном уровне.

Необходимость разработки бюджетной стратегии на региональном уровне вытекает из реформирования финансовых основ федеративных и региональных отношений в Российской Федерации, в результате которого создаются следующие предпосылки и условия долгосрочного и среднесрочного финансового планирования:

- стабилизация межбюджетных отношений на региональном уровне, позволяющая планировать будущие бюджетные поступления на основе четко сформулированных и не подлежащих ежегодному пересмотру правил;

- рост потребностей в перспективных программах наращивания собственных налоговых источников в условиях увеличения зависимости обеспеченности бюджетов необходимыми средствами от качества разрабатываемой и реализуемой региональной бюджетной политики;

- новые возможности в планировании необходимых объемов долгосрочных бюджетных ассигнований, требующихся для назревших проблем развития общественной инфраструктуры и социальной сферы;

- повышение прозрачности финансовых потоков, открывающее перспективы эффективного государственного менеджмента в области общественных финансов, сравнения затрат и результатов инвестиций в общественном секторе.

В последние годы на региональном уровне разработан ряд нормативно-правовых документов и предпринят ряд действий, направленных на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе. Взаимосвязанность этих документов обеспечивается определенной иерархией, представленной на рисунке 5.1.



**Нормативно-правовые документы Курской области, направленные на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне**

**Стратегия социально-экономического развития Курской области до 2020 года**

**Законы Курской области**

- ✓ Закон Курской области от 18.06.2003 г. №33-ЗКО «О бюджетном процессе в Курской области»;
- ✓ Закон Курской области «О программе социально-экономического развития Курской области на 2011-2015 гг.»;
- ✓ Закон Курской области от 11.12.2012 г. №124-ЗКО «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

**Постановления Администрации Курской области**

- ✓ Постановление Администрации Курской области от 23.12.2004 г. № 39 «Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования Курской области»;
- ✓ Постановление Администрации Курской области от 29.12.2007г. № 292-па «О порядке ведения реестра расходных обязательств Курской области»;
- ✓ Постановление Администрации Курской области от 07.07.2011г. № 301-па «О порядке конкурсного распределения принимаемых расходных обязательств областного бюджета»;
- ✓ Постановление Администрации Курской области от 25.05.2012 г. № 480-па «О Порядке разработки, утверждения, реализации и оценки эффективности реализации долгосрочных областных целевых программ» ;
- ✓ Постановление Администрации Курской области от 02.08.2012 г. № 680-па «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»;
- ✓ Постановлением Администрации Курской области от 17.02.2012г. № 139-па «О внесении изменений в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Курской области»;
- ✓ Постановление Администрации Курской области от 9.02.2012 года № 82-па «О внесении изменений в постановление Администрации Курской области от 5 сентября 2011г. № 441-па «Об утверждении Порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот»;
- ✓ Постановление Администрации Курской области от 22.03.2013 года N 150-па "Об утверждении государственной программы Курской области "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, государственным долгом и повышения устойчивости бюджетов Курской области" (2013 - 2016 годы)".

**Рисунок 5.1 - Иерархия нормативно-правовых документов, направленных на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в Курской области**

При разработке бюджетной стратегии региона осуществляется расширение горизонта и повышение надежности экономических прогнозов, основанных на обоснованных оценках конъюнктурных параметров и макроэкономических показателей.

Любое принятое решение должно быть подвергнуто анализу на наличие возможностей его финансового обеспечения, учитывая

ограниченность бюджетных ресурсов и вклад в достижение стратегических целей социально-экономического развития региона.

Необходимо отметить, что разработка бюджетной стратегии региона рекомендована нами как обязательный элемент бюджетного процесса в субъектах РФ.

По мнению большинства ученых, при прогнозировании и планировании бюджета должны быть учтены три группы факторов:

- специфика исследуемых объектов и собственно процесса планирования;
- ограничения (законодательного, экономического, социального и прочего характера);
- временной лаг (не менее чем на 5 лет).

Если говорить о бюджете как объекте планирования, и учитывая, что сам процесс планирования состоит из множества итераций, могут измениться и сами факторы, учитываемые при прогнозировании доходных поступлений. Методические основы формирования бюджетной стратегии региона представлены на рисунке 5.2.

Любая бюджетная стратегия состоит из следующих элементов:

- 1) стратегия по доходам;
- 2) стратегия по расходам;
- 3) стратегия управления долгом.

Таким образом, предлагается учесть в бюджетной стратегии региона следующие основные моменты:

- стратегические направления формирования бюджетных доходов;
- стратегические направления политики в сфере расходов;
- стратегические направления в сфере межбюджетных отношений на уровне субъект РФ - муниципальные образования;
- стратегические направления в политике заимствований и управлении государственным (муниципальным) долгом.

На основе прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации будут формироваться долгосрочные бюджетные стратегии федеральных и региональных уровней, федеральные и

региональные программы развития. Главной особенностью бюджетного стратегирования является присутствие в нем оценок ожидаемых бюджетных доходов и расходов, дефицита (профицита) на перспективу. Многолетние оценки могут способствовать совершенствованию бюджетного процесса по целому ряду направлений.



Рисунок 5.2 - Методические основы формирования бюджетной стратегии региона

Для разработки бюджетной стратегии Курской области обоснуем три сценария развития: консервативный, инновационный и целевой (форсированный). С целью обеспечения методологического единства

прогнозов, выполненных на федеральном и региональном уровнях, построение сценариев бюджетной стратегии региона и их реализация должны опираться на Стратегию инновационного развития Курской области на период до 2020 года.

Консервативный сценарий развития бюджетной стратегии региона может быть рекомендован для регионов-реципиентов, а также в условиях снижения или незначительного роста налоговых и неналоговых доходов в бюджет субъекта Российской Федерации.

Макроэкономические предпосылки консервативного сценария предполагают сохранение умеренно-консервативной динамики развития, характеризующейся снижением конкурентоспособности отечественных обрабатывающих производств, недостаточным улучшением инвестиционного климата, и не предусматривают реализацию новых масштабных национальных и региональных проектов или стратегий [219, с.284].

Реализация данного сценария ориентирована на соблюдение бюджетного законодательства РФ по ограничению предельного размера дефицита бюджета, бесперебойное финансирование социальных расходов. В этом случае следует жестко ограничить бюджетные расходы и изыскивать резервы бюджетных доходов. Такая политика должна проводиться в рамках консервативной стратегии, но ее не следует сохранять в долгосрочной перспективе, так как в этом случае не будет обеспечено развитие региона, финансируемое за счет бюджетных ресурсов.

Таким образом, реализация консервативного сценария бюджетной стратегии региона предполагает дальнейший переход к инновационному сценарию в результате преодоления кризиса либо к целевому (форсированному) сценарию, если выявлена ее необходимость для развития финансов региона.

Инновационный сценарий развития бюджетной стратегии региона предполагает стабильное финансирование программы социально-экономического развития региона.

Макроэкономические предпосылки инновационного и целевого (форсированного) сценариев характеризуются интенсивными структурными сдвигами в пользу высокотехнологичного информационного сектора и ослаблением зависимости от нефтегазового и сырьевого экспорта. Именно такой сценарий способен диверсифицировать экономику за счет умеренных инвестиций в ТЭК и увеличения капитальных вложений в высокотехнологичную и информационную сферы [219, с. 287].

Данная стратегия целесообразна в условиях внутренней стабильности, сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе, качественно организованного бюджетного процесса. Данный сценарий позволяет, не внося принципиальных изменений в систему организации бюджетных доходов, расходов, а также межбюджетного регулирования, обеспечивать финансирование приоритетов социально-экономического развития. Эта стратегия эффективна в условиях достаточного объема бюджетных средств и наработанного опыта финансирования за счет бюджетных и внебюджетных источников. Бюджетное регулирование на региональном уровне не претерпевает существенного изменения, оставаясь ориентированным на традиционные цели, то есть на преобладание выравнивания бюджетной обеспеченности, стимулирования экономической активности муниципальных образований и полное финансируемое им государственных полномочий. Оно рассматривается как элемент организации политики в сфере бюджетных расходов.

Целевой (форсированный) сценарий развития бюджетной стратегии региона может рассматриваться как сценарий эффективной реализации целей и приоритетных направлений социально-экономического развития региона, проведения активной государственной политики в рамках среднесрочного бюджетного планирования. Он в большей степени предполагает развитие региональной экономики в направлении постиндустриального уклада. Темпы повышения среднего уровня оплаты труда отдельным категориям работников, оказывающих государственные (муниципальные) услуги и выполняющие работы в сфере образования, науки, здравоохранения,

социального обслуживания и культуры четко увязаны с этапами оптимизационных мероприятий, направленных на повышение эффективности соответствующих отраслей социальной сферы. Реализация данного сценария обеспечивает долгосрочную сбалансированность местных бюджетов, в том числе путем предоставления межбюджетных трансфертов, а также стимулирование по наращиванию доходной базы региональных бюджетов.

Современный инструментарий долгосрочного стратегического планирования, антикризисного управления создает платформу для интеграции преимуществ прикладного аппарата социально-экономического прогнозирования и методов государственного регулирования в целях достижения сбалансированного роста экономики региона, эффективного управления его ресурсами [70, с. 8].

Прогноз основных показателей бюджетной стратегии региона основывается на социально-экономических показателях развития субъекта РФ на среднесрочный период, разрабатываемых региональными экономическими ведомствами и органами исполнительной власти субъекта РФ, на которые возложены вопросы планирования и развития экономики.

При бюджетном прогнозировании используются фактические объемы ВРП, его оценки и прогноз на перспективу, разработанные Администрацией субъекта РФ, территориальными органами Федеральной службы государственной статистики по субъекту РФ.

Предлагаемая интегрированная методика комплексного бюджетного прогнозирования на региональном уровне представлена на рисунке 5.3.

Прогноз ожидаемых поступлений доходов субъекта РФ базируется на анализе данных о поступлении налогов и других обязательных платежей, а также данных отчетов финансовых органов и налоговых органов, таких, как:

- формы статистической отчетности УФНС России по субъектам РФ 1-НМ «Отчет о поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ» и 1-НОМ «Отчет о поступлении налоговых платежей в бюджетную систему РФ по основным видам экономической деятельности»;

- информация о налогооблагаемой базе по основным видам налогов, поступающим в бюджетную систему РФ;
- информация Управления Федерального казначейства РФ по субъекту;
- данные территориального комитета Федеральной государственной службы статистики по субъекту РФ.



Рисунок 5.3 - Интегрированная схема методики бюджетного прогнозирования на региональном уровне

На основании информации указанных выше материалов готовятся аналитические таблицы, позволяющие вести ретроспективные и перспективные динамические ряды, как по отдельным видам налогов и сборов, так и по доходам бюджета субъекта РФ в целом.

Оценка исполнения доходной части бюджета и прогноз на трехлетнюю перспективу, выполненные на базе этих динамических рядов, служат основой для разработки бюджетной стратегии региона.

Рассчитанные таким образом базовые показатели налогооблагаемой базы по каждому налогу индексируются в соответствии с прогнозируемыми макроэкономическими показателями социально-экономического развития, а именно, с так называемыми индексами-дефляторами. При расчете прогноза бюджета субъекта РФ применяются следующие индексы-дефляторы:

- инфляционный индекс дефлятор, то есть роста оптовых или потребительских цен;
- индекс роста балансовой прибыли;
- индекс роста заработной платы;
- индекс роста (снижения) объемов производства;
- индекс роста совокупного дохода субъектов малого предпринимательства;
- индекс роста розничного товарооборота и платных услуг.

Рассмотрим с практической точки зрения прогнозные расчеты бюджетных показателей. Для анализа прогнозных бюджетных показателей используем данные социально-экономического развития Курской области и бюджета Курской области (Таблица 5.1).

Сценарный подход реализован с использованием детерминистического метода прогнозирования. Прогноз основных параметров бюджета Курской области до 2020 года представлен в таблице 5.2 и на рисунках 5.4, 5.5.

Таблица 5.1 - Основные макроэкономические показатели для формирования прогноза основных параметров бюджета Курской области в 2013-2020 гг.\*

Показатели	Консервативный	Инновационный	Целевой
Рост ВРП (в среднем в год), %	3,0	5,0	8,0
Индекс промышленного производства, %	104,6	106,0	108,0
Индекс-дефлятор оптовых цен промышленной продукции, %	107,9	105,5	103,5
Индекс дефлятор объемов реализации сельскохозяйственной продукции, %	105,0	106,0	104,5
Объем прибыли по прибыльным предприятиям, млрд. руб.	56,3	58,0	60,0

\*Составлено на основе сценарных условий развития Курской области до 2020 года [36, 219]

Дефицит бюджета на 2013 год прогнозируется в сумме 4450,2 млн. рублей, или 17,0% к предполагаемому годовому объему доходов областного бюджета, без учета суммы безвозмездных поступлений из федерального



бюджета, что превышает ограничение, установленное ст. 92.1 БК РФ на 2% или 515,0 млн. рублей. Однако, в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, при установлении законом субъекта Российской Федерации о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации разницы между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта Российской Федерации иными бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, дефицит бюджета субъекта Российской Федерации может превысить ограничения. На 2013 год в структуре источников финансирования дефицита областного бюджета предусмотрены бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ в сумме 1 890,5 млн. рублей, следовательно, ограничение установленное статьей 92.1 БК РФ выдержано.

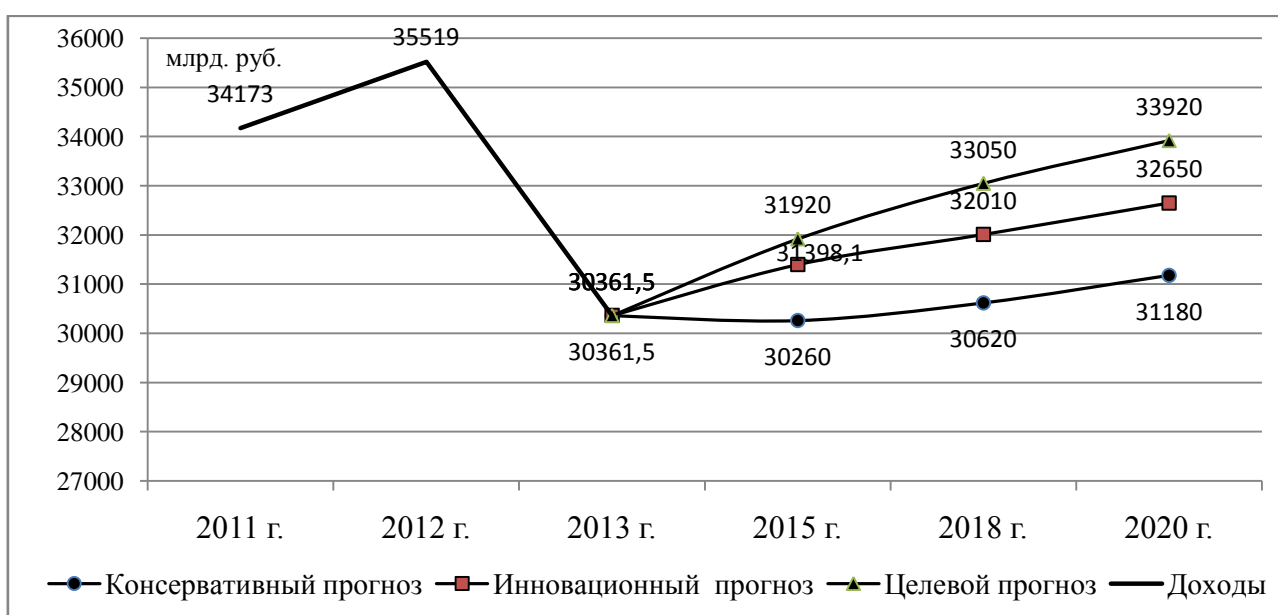


Рисунок 5.4 - Прогноз доходов бюджета Курской области до 2020 года

Динамика основных параметров консолидированного бюджета Курской области на 2013 – 2015 годы в процентном отношении к валовому региональному продукту, характеризуется снижением доли доходов (в 2013 году – 14,1%, в 2014 году – 12,7% и в 2015 году – 11,9%), расходов (в 2013 году – 15,9%, в 2014 году – 13,7% и в 2015 году – 12,0%) и дефицита (в 2013 году - 1,9%, в 2014 году – 1,0% и в 2015 году – 0,2%). В прогнозируемом периоде до 2020 года, по сравнению с бюджетом 2013 года при незначительном росте доходов, уменьшается расходная часть областного бюджета.

Таблица 5.2 - Прогноз основных параметров бюджета Курской области до 2020 года, млн.руб.

Показатели	Сценарии	2013 г.	2015 г.	2018 г.	2020 г.
Доходы итого, в том числе:	консервативный	30361,5	30260,0	30620,0	31180,0
	инновационный		31398,1	32010,0	32650,0
	целевой (форсированный)		31920,0	33050,0	33920,0
Налоговые и неналоговые доходы	консервативный	26235,0	28000,0	28350,0	29450,0
	инновационный		29688,3	30210,0	31640,0
	целевой (форсированный)		30860,0	32368,0	33090,0
Безвозмездные перечисления	консервативный	4126,5	2260,0	2270,0	1730,0
	инновационный		1709,8	1800,0	1010,0
	целевой (форсированный)		1060,0	682,0	830,0
Расходы	консервативный	34811,8	32140,0	32472,3	32870,0
	инновационный		31475,6	32603,0	32100,0
	целевой (форсированный)		33863,0	34005,0	34600,0
Дефицит (-)/Профицит (+)	консервативный	-4450,2	-1880,0	-1852,3	-1690,0
	инновационный		-77,5	-593,0	-550,0
	целевой (форсированный)		-1943,0	-955,0	-680,0
Отношение дефицита к утверждённому общему годовому объёму доходов областного бюджета без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений из федерального бюджета (%)	консервативный	17,0	6,7	6,5	5,7
	инновационный		0,3	1,9	1,7
	целевой (форсированный)		6,3	2,9	2,0

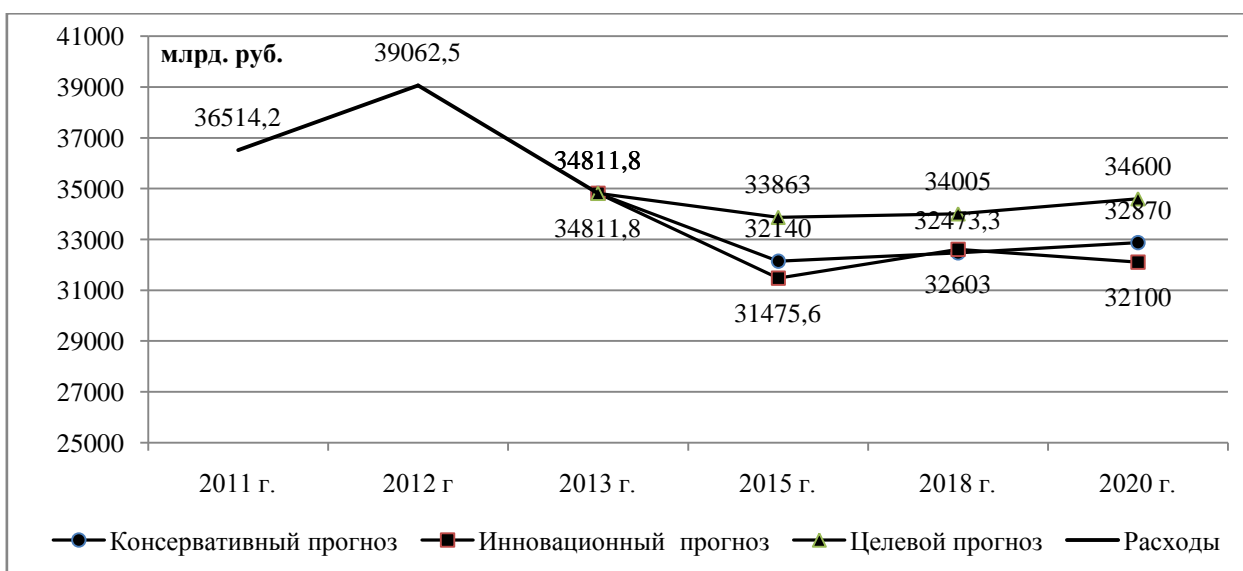


Рисунок 5.5 - Прогноз расходов бюджета Курской области до 2020 года

Основной причиной снижения является проектное уменьшение безвозмездных поступлений практически в 2 раза.

Таким образом, современная бюджетная стратегия региона, занимает важное место в системе регионального долгосрочного стратегического планирования, должна отвечать требованиям, которые заключаются:

- в документальном оформлении стратегии как дополнения к направлениям региональной налоговой и бюджетной политики;
- в актуальности ключевых задач развития субъекта РФ, адекватных его стратегии социально-экономического развития;
- в направленности на региональное развитие за счет присущих только данному субъекту РФ сильных сторон и конкурентных позиций;
- в использовании при ее разработке наиболее прогрессивных технологий управления государственными финансами и социально-экономическими процессами.

Внедрение на региональном уровне долгосрочного бюджетного планирования необходимо для преодоления проблемы несбалансированности доходов и расходов бюджета субъекта РФ. Стратегическое бюджетное планирование позволит приоритетам, отраженным в планах социально-экономического развития экономических субъектов РФ, находить свое отражение в бюджетах.

## 5.2 Модель увеличения бюджетного потенциала региона путем гармонизации интересов экономических субъектов

В современном обществе актуальным становится вопрос о росте налогового и бюджетного потенциалов региона, а также формирование условий для тесной взаимосвязи уплачиваемых налогоплательщиками налогов, а, следовательно, увеличения ответственности органов власти за результаты осуществляемой ими политики.

Проблемы функционирования современных бюджетно-налоговых отношений, новые ориентиры развития России и целевые установки бюджетной реформы обуславливают необходимость разработки и реализации модели увеличения бюджетного потенциала путем сбалансированности интересов экономических субъектов (рисунок 5.6).



Рисунок 5.6 – Модель увеличения бюджетного потенциала региона на основе гармонизации интересов экономических субъектов

Повышение бюджетного потенциала региона предполагает комплексное развитие следующих ключевых направлений:

- правовое направление;
- институциональное направление;
- информационное направление.

На региональном уровне должна быть сформирована стратегия по инвестиционному определению территории (районов и городских округов), где было бы целесообразнее развивать новые производства. Безусловно, решение этих проблем возможно тогда, когда субъект РФ сформулирует и апробирует с муниципальными образованиями единые подходы по организации инвестиционной работы. Для координации взаимодействия необходим орган, отвечающий именно за инвестиционную политику.

Поскольку бюджет отражает состояние экономики, то сглаживать бюджетные проблемы муниципальных образований и городских округов необходимо именно через укрепление их экономик, что позволит достичь одинакового уровня обеспеченности собственными доходами на душу населения и снизить остроту проблем не только этих дотационных муниципальных образований, но и самого субъекта РФ. На наш взгляд, целесообразно реализовывать инвестиционные проекты в дотационных образованиях, тем самым увеличивая их бюджетный потенциал и снижая нагрузку на бюджет субъекта РФ благодаря уменьшению объемов финансовой помощи для них. Сэкономленные на этом средства можно было бы направить на развитие энергетики и дорожной инфраструктуры в этих же дотационных муниципальных образованиях. Аналогичный подход должен быть и на уровне муниципальных районов.

Поэтому прежде чем принимать решение по выбору места для осуществления нового крупного инвестиционного проекта, субъект РФ должен оценить уровень территорий (районов) по дотационности и безработице, а также по расходам на душу населения за счет собственных доходов местных бюджетов. Следует также принимать во внимание обеспеченность района трудовыми ресурсами, коммуникациями и инфраструктурой, бюджетными учреждениями и другие факторы.

Для руководителей муниципальных органов власти работа с представителями бизнеса не является приоритетной. Это мешает видеть насущные проблемы инвесторов, не позволяет оперативно размещать производство, подводить коммуникации, привлекать персонал и т.п. Руководители предприятий, в свою очередь, видя, что их проблемы местная

власть не решает, а только требует финансового участия в жизни территорий, формально относятся к реализации своих социальных обязательств.

Для налаживания обратной связи с представителями бизнеса нужны нестандартные подходы. В связи с этим необходимо усиливать поддержку действующих торговых палат, советов директоров крупных предприятий, союзов предпринимателей, а также организовывать координационные советы по развитию бизнеса поселений, которые должны быть интегрированы в работу вышеназванных структур. При этом на региональном уровне формировать аналогичные организации логичнее, делегируя полномочия представителям местных организаций предпринимателей.

При этом качественный анализ развития промышленности, сферы потребительского рынка и трудовых ресурсов на местах, а также проработка долгосрочных целевых региональных программ по их поддержке должны позволить активизировать поиск резервов и принятие участия в реализации этих программ муниципальными образованиями.

Региональные органы власти должны стать инициатором пересмотра существующих и подготовки новых программ развития муниципальных образований, что позволит более качественно реализовать бюджетную стратегию региона. При этом для муниципальных образований основным побуждающим мотивом рекомендаций субъекта РФ по совершенствованию работы может стать привлечение на территорию бизнеса, что потребует реализации процесса государственно-частного партнерства (ГЧП).

Развитие государственно-частного партнерства в России должно стать одним из основных факторов роста экономики, в особенности учитывая ограниченность финансовых ресурсов государства. ГЧП позволяет привлекать финансовые ресурсы частного сектора в отрасли сферы деятельности, находящиеся в зоне ответственности государства, также использовать предпринимательские структуры для повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью.

В Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» в числе основных задач на новый бюджетный цикл

обозначена оптимизация структуры расходов федерального бюджета, одним из основных резервов которой указывается «активное использование механизмов частно-государственного партнерства, позволяющих привлечь инвестиции и услуги частных компаний для решения государственных задач» [19].

Развитие ГЧП в современной России началось сравнительно недавно. В 2013 году на рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона №238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». На региональном уровне законы о ГЧП приняты более чем в 60 субъектах РФ.

Исходя из российской практики последнего времени применяются следующие формы ГЧП:

- институциональные формы, которые носят в большей степени организационный характер (особые экономические зоны, Инвестиционный фонд, концессии, банки развития; технико-внедренческие парки, производственные кластеры и др.;

- контрактные формы ГЧП, которые включают в себя различные виды соглашений, в целях реализации отдельного инвестиционного проекта, в связи с чем следует учитывать специфику проектного подхода. Строительство и реконструкция автодорог на основе ГЧП осуществляются Государственной компанией «Автодор» (институциональная форма) на основе концессионных соглашений и иных договоров (контрактная форма).

Контрактные формы и модели ГЧП реализуются на практике с учетом следующих особенностей:

- 1) право собственности на объект (государственная или частная с последующей передачей государству). ГЧП как вид отношений предполагает наличие права собственности государства на объект или его передачу государству по завершению контракта. Если объект находится в частной собственности или предполагается его приватизация, данный вид отношений выходит за рамки ГЧП.

- 2) источник финансирования (бюджетное, внебюджетное или смешанное). Финансирование возможно как за счет средств бюджета в

полном объеме (частный партнер принимает на себя часть рисков или участвует в управлении объектом), так и за счет внебюджетных источников (расходы компенсируются пользователями объекта). Возможно также смешанное финансирование, если объект не обеспечивает уровня доходов, достаточного для полного возмещения затрат частной стороны.

3) стадия жизненного цикла объекта ГЧП, на которой осуществляются партнерские отношения (проектирование, строительство, реконструкция, управление и содержание объекта). ГЧП может применяться при объединении двух и более стадий жизненного цикла.

Действующее российское законодательство позволяет реализовать различные формы и модели ГЧП.

Административные центры современных субъектов РФ имеют ряд существенных особенностей, отличающих их от других муниципальных образований. Как правило, такими особенностями являются значительный уровень развития и концентрации промышленности, наличие большого количества квалифицированных кадров. Некоторые административные центры регионов становятся центрами городских агломераций, которых в России можно выделить более 20 (с населением 1 млн. чел. и более). Основными среди них являются Московская агломерация (около 14,5 млн. чел.), Санкт-Петербургская (5,4 млн. человек), Самарско-Тольятинская (2,5 млн. чел), Екатеринбургская (2,2 млн. чел.) и др. [134, с. 19].

На формирование и развитие бюджетов крупных муниципальных образований воздействуют экономические, правовые, социальные и политические факторы. При этом влияние указанных факторов в административных центрах субъектов Федерации характеризуется некоторыми особенностями (Таблица 5.3).

Представленные факторы позволяют сделать вывод о том, что административные центры субъектов РФ следует рассматривать как особые муниципальные образования, особенности финансов которых в целом должны оцениваться как положительная характеристика, связанная с наличием у них дополнительных возможностей в финансовой сфере в плане обеспечения развития как самих административных центров, так и регионов



в целом. Налоговые и неналоговые доходы административных центров РФ вносят значительный вклад в консолидированные доходы региональных бюджетов как за счет доходов своего местного бюджета, так и за счет средств, генерируемых на их территории и зачисляемых в бюджет региона, причем наиболее существенно данная тенденция проявляется в сфере поступлений по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц. Очевидно, что если анализировать только налоговые и неналоговые доходы бюджетов без учета межбюджетных трансфертов, то вклад административного центра субъекта РФ в консолидированный бюджет будет во многом определять финансовое состояние региона в целом.

Таблица 5.3 – Отличительные особенности муниципальных образований, являющихся административными центрами субъектов РФ

Группа факторов	Отличительные особенности муниципальных образований – административных центров субъектов РФ	Параметры муниципального бюджета, на которые оказывается воздействие
Экономические	Концентрация большого количества хозяйствующих субъектов и бюджетных организаций	1. Поступления по налогу на прибыль организаций в консолидированный бюджет региона (30-40% общего объема соответствующих поступлений); 2. Поступления по налогу на доходы физических лиц (в 3-5 раз выше).
	Более активное развитие малого бизнеса	Поступления по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единому сельскохозяйственному налогу (в 3-10 раз выше)
	Стоимость имущества обычно выше, чем в других муниципальных образованиях	1. Значительные поступления по налогу на имущество организаций, транспортному налогу; 2. Поступления налога на имущество физических лиц (в 5-6 раз выше); 3. Доходы от аренды и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности (в 2-3 раза выше).
Правовые	Равенство бюджетных прав	
Социальные	Более высокая численность и плотность населения, чем в других муниципальных образованиях	1. Поступления по налогу на доходы физических лиц; 2. Поступления по налогу на имущество физических лиц; 3. Снижение себестоимости отдельных бюджетных услуг.
	Более высокая доля трудоспособного населения	Поступления по налогу на доходы физических лиц
	Более высокий уровень образования	Поступления по налогу на доходы физических лиц
Политические	Известность административного центра вне региона и за рубежом	Возможны дополнительные расходы и доходы регионального и местного бюджетов

Административный центр региона имеет интересы, существенно отличающиеся от интересов других муниципальных образований, по

отношению к которым можно условно говорить об «агрегированных местных интересах». Основные отличия заключаются в следующем:

- у административного центра субъектов РФ особенно отчетливо проявляется незаинтересованность в использовании механизма отрицательных трансфертов, так как именно данное муниципальное образование является их основным плательщиком;

- система выравнивания бюджетной обеспеченности за счет средств региона не представляет для административного центра особого интереса, так как он обычно не нуждается в подобном выравнивании;

- особый интерес для такого муниципального образования представляет система финансового стимулирования, так как оно имеет большой потенциал социально-экономического развития, лучшее финансовое положение и более эффективно организованный бюджетный процесс, повышающие вероятность получения стимулирующих трансфертов.

Учитывая, что в административном центре субъекта РФ проживает значительная часть населения региона, а вклад данного муниципального образования в консолидированный бюджет является преобладающим, его интересы должны быть учтены региональными властями при формировании бюджетно-налоговых отношений. Следует отметить, что речь идет не об особых условиях финансирования административных центров субъектов РФ, а о применении системы мероприятий в рамках бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, в котором учтены их интересы, а именно:

- развитие механизмов стимулирования как за качественные, так и за количественные результаты, и ограничение использования отрицательных трансфертов. Для поощрения количественного улучшения финансового положения может использоваться методика финансового стимулирования, позволяющая практически реализовать стимулирование муниципальных образований, имеющих положительную динамику реальных доходов бюджетов. При распределении средств регионального фонда финансового стимулирования с использованием данной методики учитываются и объем, и динамика собственных доходов местных бюджетов, что особенно значимо

для муниципальных образований, являющихся административными центрами [132].

Стимулирование за качественные изменения предполагает получение муниципальным образованием дополнительных трансфертов в случае, если в муниципальном образовании реализуется соответствующий подход к качеству управления муниципальными финансами, в частности сформированы необходимые нормативные правовые акты, используются механизмы программно-целевого бюджетирования, стандартизированы муниципальные публичные услуги и т.д.;

- необходимо внести корректировки в механизм использования отрицательных трансфертов. Если изначально в системе межбюджетных трансфертов указана граница бюджетной обеспеченности, превышая которую муниципальные образования становятся плательщиками отрицательных трансфертов, то экономический субъект не будет стремиться к превышению этого предела. С позиций реализации согласования интересов в бюджетно-налоговых отношениях на региональном уровне использование отрицательных трансфертов, провоцирует конфликт финансовых интересов и может рассматриваться как инструмент дестимулирования.

Представляется целесообразным отменить отрицательные трансферты, за исключением тех регионов, которые характеризуются наибольшими разрывами в бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- дополнительно использовать специальные субсидии из бюджета субъекта РФ, связанных с развитием бренд-маркетинга территорий.

Важным представляется отметить тот факт, что имиджевая специфика административных центров положительно влияет на восприятие субъекта РФ в целом. В Курской области целесообразно развивать следующие элементы «имиджевой привлекательности» региона:

1. Извест-бренды или «бренд-мероприятия»: («Курская Коренная ярмарка», «Соловьиная трель», Среднерусский экономический форум);
2. Бренды региональных коллективных торговых марок: («Курская водка», «Стрелецкая степь»);

3. Бренды, использующие элементы бренда региона в работе за его пределами;

4. Исторические традиции (Курская битва, Рыльск)

5. Духовный центр России (Коренная пустынь).

Отметим, что подобные региональные бренды значимы для субъекта РФ в целом, а не только для административного центра, что актуализирует использование механизма софинансирования.

Для развития территории и гармонизации интересов экономических субъектов необходимо мониторинг перспективных видов экономической деятельности. Предлагаем использовать процедуры кластеризации, так как типологическая группировка видов экономической деятельности на основе одного признака не дает объективной картины вклада видов экономической деятельности в развитие бюджетного потенциала региона.

Предлагаемая методика кластеризации налогозначимых видов деятельности предусматривает ранжирование поступлений налоговых платежей в бюджетную систему РФ, задолженности по налогам и сборам и доли валового регионального продукта по основным видам экономической деятельности организаций Центрального федерального округа и Курской области в динамике за три года. Кластерный анализ проводился с помощью последовательных процедур, включает вычисление средних величин и средних квадратических отклонений каждого из группировочных признаков (соотношение рейтинга текущих и просроченных налоговых платежей за 2009-2011 гг.).

Анализируемые данные за 2009-2011 гг. были подвергнуты процедуре кластеризации и разбиты на три группы (кластера) в соответствии с сущностью изучаемого явления. Формирование групп (кластеров) происходит по следующим признакам:

X1 – поступило налоговых платежей в консолидированный бюджет РФ по основным видам экономической деятельности ЦФО и Курской области в 2009-2011 гг.;

X2 – задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему РФ по основным видам экономической деятельности ЦФО и Курской области в 2009-2011 гг.;

X3 – доля определенного вида экономической деятельности в ВРП ЦФО и Курской области в 2009-2011 гг., в %.

С целью оперативного разделения количественных данных по группам и устранения эффекта разномасштабности исследуемые показатели проранжированы следующим образом: лучшему значению соответствует меньший ранг (приложения 3-6). Кластеризация была осуществлена с использованием программного продукта STATISTICA 7.0.

Состав и характеристика полученных кластеров по Центральному федеральному округу, представлена в приложении 5. Проанализируем результаты группировки, используя коэффициент вариации, свидетельствующий об однородности полученных кластеров (в основном не превышает 33%).

На долю Центрального федерального округа приходится 33,9% суммарного валового регионального продукта, 21,6% сельскохозяйственной и 26,5% промышленной продукции страны.

Структура валового регионального продукта Центрального федерального округа характерна для макрорегиона индустриально-постиндустриального типа. Так, сельское хозяйство составляет 2,3%, промышленность - 22,8%, в том числе обрабатывающие производства - 18,7%, строительство - 4,8%, транспорт и связь - 8,6%, рыночные услуги - 50,2% и нерыночные услуги - 11,2%.

Обобщающие результаты кластеризации налогооблагаемых видов экономической деятельности по Центральному федеральному округу в 2009-2011 гг. представлены в таблице 5.4.

Анализ данных, представленных в таблице 5.4 показывает, что виды экономической деятельности по Центральному федеральному округу за 2009-2011 гг. (обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, оптовая и розничная торговля, операции с недвижимым имуществом), попавшие в первый-второй кластеры

значительно отличаются, так как поступления по налоговым платежам в консолидированный бюджет Российской Федерации существенны и имеют тенденцию к увеличению.

Таблица 5.4 - Обобщающие результаты кластеризации налогозначимых видов экономической деятельности по Центральному федеральному округу в 2009-2011 гг.

Номер кластера	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Наиболее устойчивые для кластеров виды экономической деятельности
Кластер №1	4.Обрабатывающие производства  6.Строительство  7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования  9.Транспорт и связь  11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды 12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение  13.Образование  14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг	10.Финансовая деятельность  16.Остальные виды экономической деятельности	---
Кластер №2	1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 3.Добыча полезных ископаемых  5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды  10.Финансовая деятельность  16.Остальные виды экономической деятельности	4.Обрабатывающие производства  6.Строительство  7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования 9.Транспорт и связь  10.Финансовая деятельность 11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	4.Обрабатывающие производства  5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды  6.Строительство  7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования  9.Транспорт и связь  11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	4.Обрабатывающие производства 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды  6.Строительство  7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования 9.Транспорт и связь  10.Финансовая деятельность 11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг
Кластер №3	2.Рыболовство, рыбоводство 8.Гостиницы и рестораны  12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение 13.Образование 14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг  15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1.Сельское хозяйство, охота и лесное 2.Рыболовство, рыбоводство  3.Добыча полезных ископаемых  8.Гостиницы и рестораны 15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг  16.Остальные виды экономической деятельности	1.Сельское хозяйство, охота и 2.Рыболовство, рыбоводство  3.Добыча полезных ископаемых  8.Гостиницы и рестораны 12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение  13.Образование  14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг  15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1.Сельское хозяйство, охота 2.Рыболовство, рыбоводство  3.Добыча полезных ископаемых  8.Гостиницы и рестораны 12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение 13.Образование  14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг 15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг

В третьем кластере представлены виды экономической деятельности (сельское хозяйство, рыболовство, рыбоводство, добыча полезных ископаемых, гостиницы и рестораны, предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг), которые в большей мере формируют задолженность по налогам и сборам и оказывают влияние на формирование бюджетного потенциала регионов Центрального федерального округа.

Следует отметить, что в 2009-2011 гг. Центральный федеральный округ обеспечивает в среднем 33% налоговых и неналоговых поступлений в бюджетную систему России.

В соответствии со Стратегией социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года в 2016-2020 годах предусматривается крупномасштабное внедрение инновационных технологий в сфере добывающей и перерабатывающей промышленности, энергетики, транспорта и агропромышленного комплекса.

Анализ прогнозной структуры валовой добавленной стоимости регионов Центрального федерального округа (рисунки 5.7, 5.8) до 2020 года показывает, что основу бюджетно-налоговой безопасности региона будут составлять такие виды экономической деятельности как обрабатывающие производства, оптовая и розничная торговля, транспорт и связь, операции с недвижимым имуществом.

Проанализируем и оценим результаты кластеризации налогозначимых видов экономической деятельности предприятий Курской области за 2009-2011 гг. (Приложение 6 таблицы 1-3).

Далее дополнительно проведем кластеризацию налогозначимых видов экономической деятельности по соотношению поступления налоговых платежей в консолидированный бюджет России по видам экономической деятельности (X1) и задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему РФ по основным видам экономической деятельности Курской области (X2) в 2009-2011 гг. (Приложение 6, Таблицы 4 -6).

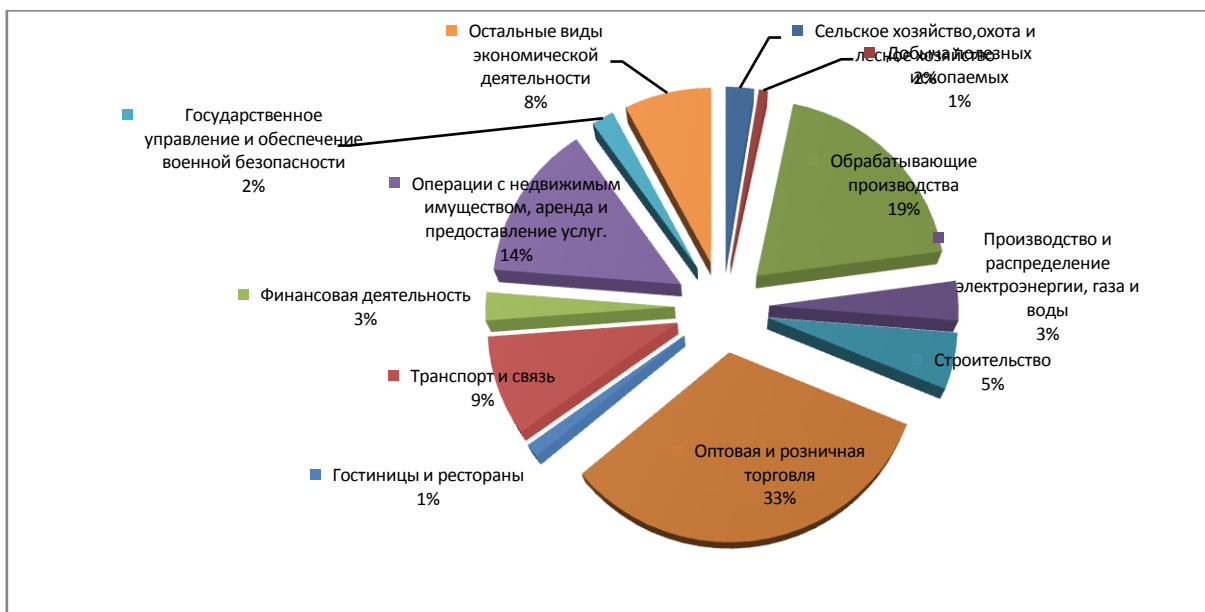


Рисунок 5.7 - Прогнозная структура валовой добавленной стоимости регионов Центрального федерального округа в 2015 г.<sup>4</sup>

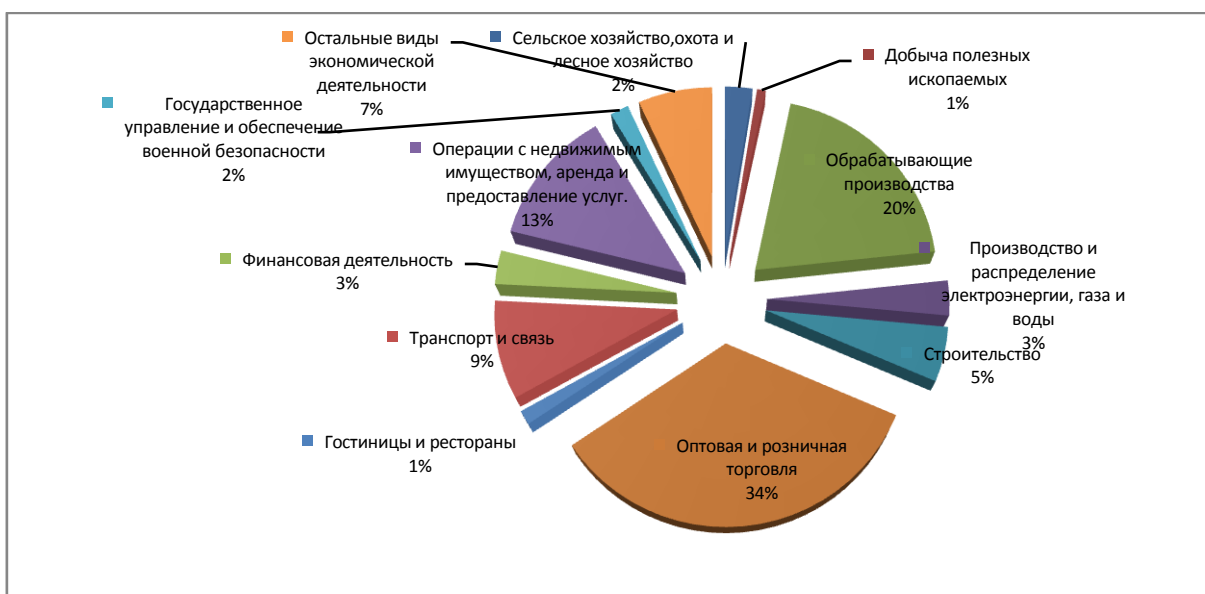


Рисунок 5.8 - Прогнозная структура валовой добавленной стоимости регионов Центрального федерального округа в 2020 г.

Для наглядности представим кластеризацию налогооблагаемых видов экономической деятельности по соотношению поступления налоговых платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации и задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации Курской области в 2009-2011 гг. на рисунках 5.9, 5.10.

<sup>4</sup> По данным Стратегии социально-экономического развития ЦФО на период до 2020 года. URL: <http://cfo.gov.ru/acts/3>



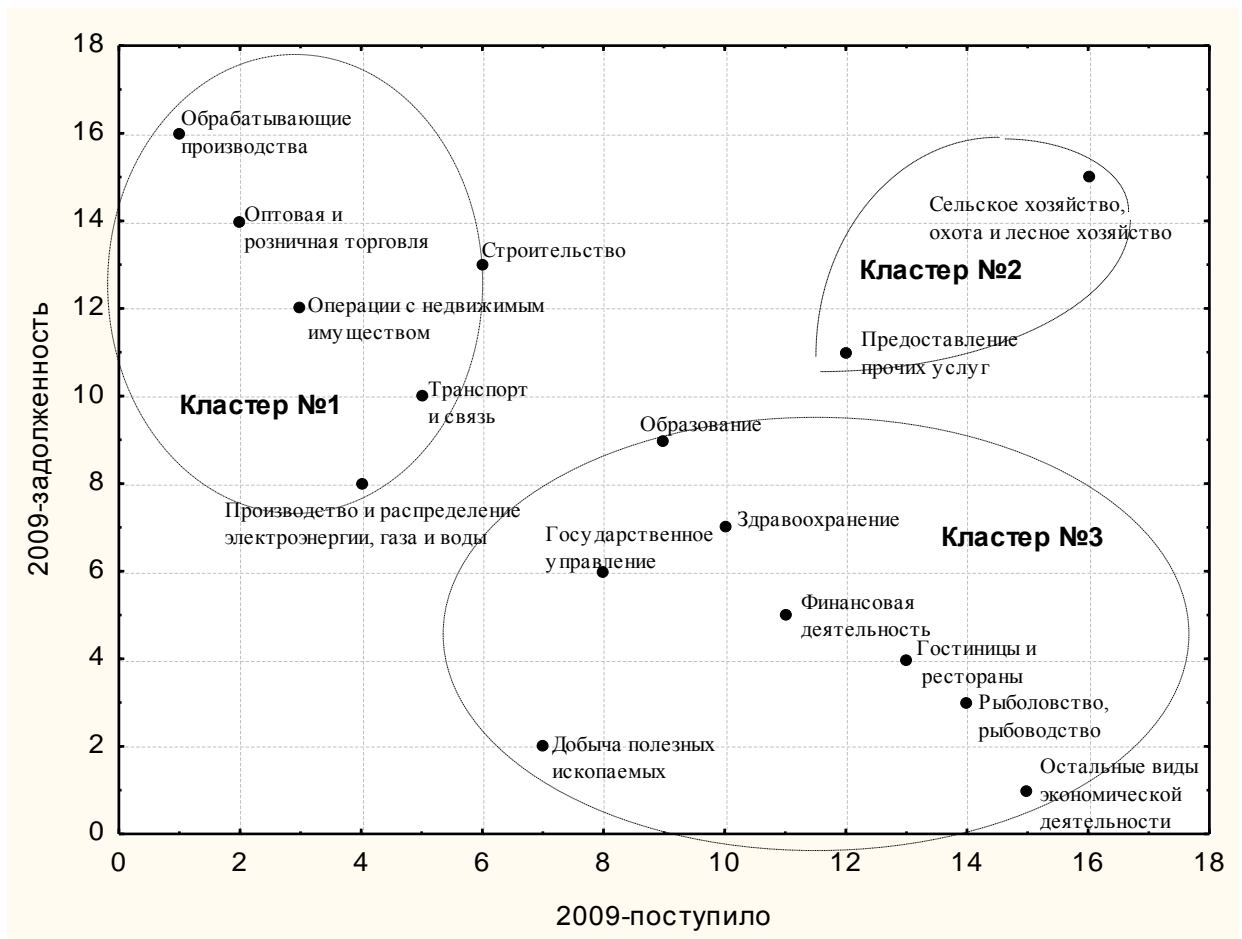
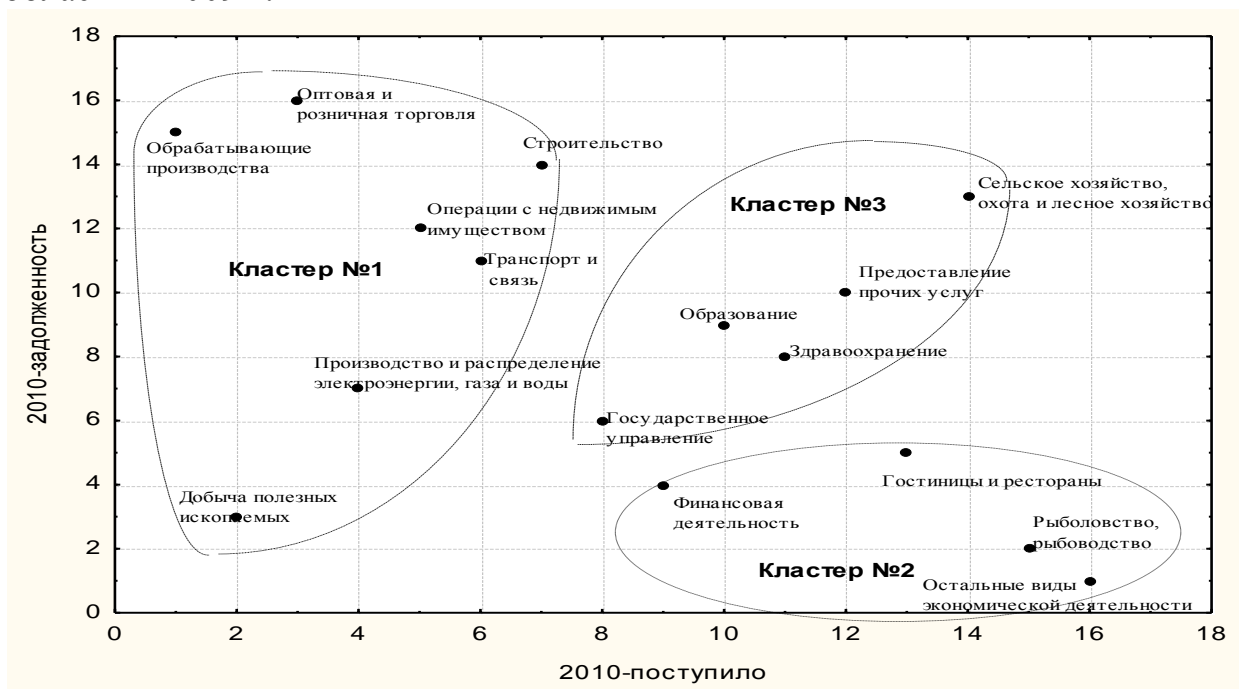


Рисунок 5.9 - Кластеризация налогооблагаемых видов экономической деятельности по соотношению поступления налоговых платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации и задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации по Курской области в 2009 г.



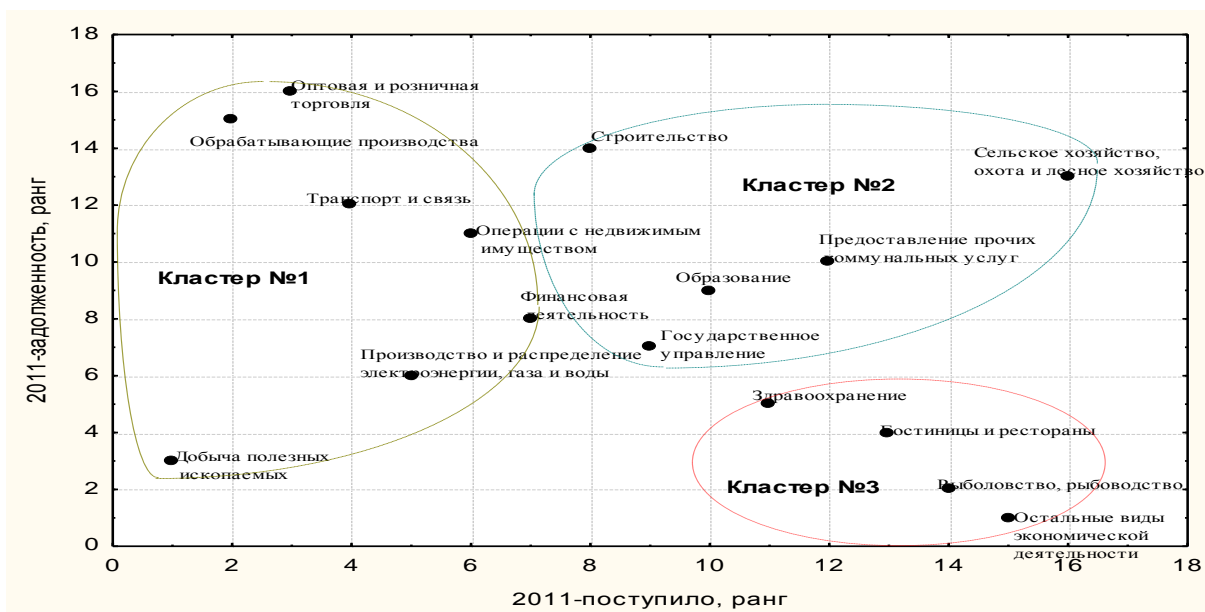


Рисунок 5.10 - Кластеризация налогозначимых видов экономической деятельности по соотношению поступления налоговых платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации и задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации по Курской области в 2010-2011 гг.

Анализ данных, представленных в таблицах 5.4, 5.5 и на рисунках 5.10, 5.11, показывает, что виды экономической деятельности, попавшие в первый кластер, значительно отличаются от других: доля их поступлений всегда в несколько раз выше недоимки. Противоположно отличаются показатели видов экономической деятельности третьего кластера.

Проведенное исследование результатов кластеризации видов экономической деятельности по соотношению поступления налоговых платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации и задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации Курской области в 2009-2011 гг., позволило обосновать группы (кластеры) видов экономической деятельности и определить возможность их использования при формировании направлений бюджетно-налоговой политики региона:

- виды экономической деятельности, положительно влияющие на бюджетный потенциал региона, которые можно назвать бюджетообразующие и способствующие саморазвитию территории (кластер 1);

Таблица 5.5 - Обобщающие результаты кластеризации налогооблагаемых видов экономической деятельности Курской области в 2009-2011 гг.

Номер кластера	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Наиболее устойчивые для кластеров виды экономической деятельности
Кластер №1	4.Обрабатывающие производства 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды 6.Строительство 7.Оптовая и розничная торговля 9.Транспорт и связь 11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	3.Добыча полезных ископаемых 4.Обрабатывающие производства 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды 6.Строительство 7.Оптовая и розничная торговля 9.Транспорт и связь 11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	3.Добыча полезных ископаемых 4.Обрабатывающие производства 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды 7.Оптовая и розничная торговля 9.Транспорт и связь 10.Финансовая деятельность 11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	4.Обрабатывающие производства 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды 6.Строительство 7.Оптовая и розничная торговля 9.Транспорт и связь 11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг
Кластер №2	1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	2.Рыболовство, рыбоводство 8.Гостиницы и рестораны 10.Финансовая деятельность 16.Остальные виды экономической деятельности	1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 6.Строительство 12.Государственное управление 13.Образование 15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство
Кластер №3	2.Рыболовство, рыбоводство 3.Добыча полезных ископаемых 8.Гостиницы и рестораны 10.Финансовая деятельность 12.Государственное управление 13.Образование 14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг 16.Остальные виды экономической деятельности	1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 12.Государственное управление 13.Образование 14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг 15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	2.Рыболовство, рыбоводство 8.Гостиницы и рестораны 14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг 16.Остальные виды экономической деятельности	2.Рыболовство, рыбоводство 8.Гостиницы и рестораны 16.Остальные виды экономической деятельности

- виды экономической деятельности двойственного (положительного и отрицательного одновременно) влияния на бюджетный потенциал региона (кластер 2);

Во втором кластере в 2010-2011 гг. находятся виды экономической деятельности некоммерческого сектора экономики (государственное управление, здравоохранение, образование), которые в будущем будут динамично развиваться. Стимулирующая роль налоговой системы по перечисленным направлениям сохранится.

- виды экономической деятельности, отрицательно влияющие на бюджетный потенциал, формирующие задолженность по налогам и сборам в

регионе, с которыми связаны современные проблемы территориального развития Курской области (кластер 3).

Реализации бюджетного потенциала региона препятствует наличие задолженности по налогам и сборам, а особенно недоимки. Следует обратить внимание, что часть организаций, проведя необходимые мероприятия на начальной стадии образования недоимки, может рассчитаться с бюджетом. Однако сложившаяся практика показывает, что большинство из них предпринимает конкретные действия по восстановлению своей платежеспособности только после применения налоговыми органами жестких мер принудительного взыскания.

Проблемной категорией налогоплательщиков являются организации, не имеющие на своем балансе основных средств. В основном, это предприятия малого и среднего бизнеса, однако обладающие значительной суммой накопленных долгов. Взыскание их в соответствии со статьей 47 НК РФ не дает результата, а инициирование процедуры банкротства невозможно, так как нет имущества, достаточного для покрытия судебных расходов. Большинство таких организаций применяет упрощенную систему налогообложения, отсюда и неблагоприятное состояние динамики задолженности по налогам со специальным налоговым режимом. Информация по таким предприятиям передается в правоохранительные органы для дальнейшей работы с ними.

Работа по сокращению задолженности налоговыми органами ведется постоянно, основой которой является ежедневный мониторинг финансово-хозяйственной деятельности организаций и оценка состояния задолженности по налоговым платежам, анализ полноты применения комплекса мер по урегулированию задолженности предприятий, состоящих на учете в инспекциях, контроль за ходом и своевременным завершением процедур банкротства.

На наш взгляд, целесообразно совершенствовать систему мониторинга налоговой задолженности. Существенным для мониторинга является определенный уровень сложности и фактор принятия решения. В качестве одного из оснований классификации можно рассматривать область

применения мониторинга налоговой задолженности. Это позволяет выделить следующие виды мониторингов:

- мониторинг задолженности в целом и по структуре;
- мониторинг задолженности по субъектам Российской Федерации;
- мониторинг законодательства о задолженности;
- мониторинг задолженности основных видов налогов;
- мониторинг задолженности крупнейших налогоплательщиков;

Совершенствование системы мониторинга позволит осуществлять не только более детализированный пофакторный анализ образования налоговой задолженности, но и планировать налоговые поступления на очередной финансовый год с большей точностью.

По нашему мнению, деятельность налоговых и прочих государственных органов обязана учитывать кластер, к которому относится вид экономической деятельности. Необходимо выяснять причины проблемного состояния организаций и предприятий третьего кластера.

Необходимо развитие информационного обеспечения системы бюджетно-налоговых отношений и информационного взаимодействия всех субъектов бюджетно-налоговых отношений, что позволит интегрировать информационные ресурсы и обеспечить доступ органов власти и управления к данным, необходимым для принятия решений и анализа в режиме реального времени выполнения принятых ранее решений.

В 2011-2013 гг. сформированы основы современной системы управления государственными (муниципальными) финансами на базе информационно-технологической инфраструктуры Федерального казначейства, обеспечивающей полный охват денежных операций сектора государственного управления (кроме операций государственных внебюджетных фондов).

Однако современное развитие отношений в сфере общественных финансов предъявляет новые требования к составу и качеству информации о финансовой деятельности публично-правовых образований, а также к открытости информации о результатах их деятельности. В целях удовлетворения указанных требований, а также повышения качества

управления государственными (муниципальными) финансами необходимо развивать единую интегрированную информационную систему управления общественными финансами (электронный бюджет).

Формирование и развитие бюджетной культуры населения происходит на региональном и местном уровнях. По нашему мнению, бюджетная культура – это часть общенациональной культуры страны, связанная с деятельностью участников отношений, регулируемых законодательством и государством, отражающая уровень знания и соблюдения бюджетного и налогового законодательства, знание своих прав, исполнение своих обязанностей, складывающаяся из понимания всеми гражданами важности для государства и общества государственных и муниципальных финансов и бюджетно-налоговых отношений.

Процесс формирования бюджетной культуры сталкивается со многими проблемами, среди которых стоит отметить следующее:

- нестабильность бюджетного и налогового законодательства;
- недостаточное информирование, консультирование граждан, рекламно-информационные мероприятия, использование каналов СМИ и Интернет;
- проблема взаимной социальной ответственности гражданина, бизнеса и государства.

Целенаправленное формирование у граждан социокультурного отношения к государственным и муниципальным финансам требует осуществления следующих мероприятий:

- в целях совершенствования процедуры придания гласности работе по формированию бюджета субъекта РФ и муниципального образования необходимо расширить возможности выбора вариантов доведения до сведения населения информации о показателях решения о бюджете субъекта РФ и муниципального образования;
- разработка и внедрение на региональном уровне проектов «Открытый бюджет» (информационный сайт для удобного и быстрого поиска информации о региональных финансах в наглядной форме). Граждане могут получить полную информацию о бюджетном процессе в субъекте РФ.

- использование Бюджетной карты региона – инструмента, обеспечивающего отражение расходов регионального и местных бюджетов в доступной для жителей формы;

- создание серии телевизионных передач, на регулярной основе освещающих особенности и проблемные аспекты государственных и муниципальных финансов, в том числе образовательно-познавательных телевизионных игр и викторин, стимулирующих повышение бюджетной культуры и заинтересованности населения в ее повышении.

Таким образом, гармонизация бюджетно-налоговых отношений, означающая обеспечение баланса интересов государственных органов власти и экономических субъектов, обеспечивающая оптимизацию бюджетно-налоговых потоков способствует развитию бюджетного потенциала региона, а также усилению ответственности публично-правовых образований за результаты перераспределения финансовых ресурсов.

Предложенная методика кластеризации налогооблагаемых видов экономической деятельности исходя из ранжирования налоговых поступлений и задолженности по налогам и сборам для целей анализа их влияния на реализацию бюджетного потенциала региона позволяет выявить проблемные и перспективные виды деятельности для конкретной территории и на этой возможности положительной динамики бюджетного потенциала региона.

### 5.3 Рекомендации по оценке результативности бюджетных расходов социальной направленности

В современной бюджетно-налоговой практике используется большое количество различных моделей социальной политики, социальных аспектов бюджетной политики и налогообложения, классифицируемых с позиций социального государства или субсидиарного государства и соответствующих параметров бюджетно-налоговой политики.

Согласно концепции социального государства, в обязанности государства входит обеспечение высокого уровня жизни и создание условий для всестороннего развития. Другая концепция предусматривает предоставление гражданам только минимальных гарантий и помощь государства лишь гражданам, которые не в силах сами себя обеспечить [53, с. 205].

Рассматривая проблемы и направления бюджетно-налоговой политики определенного региона необходимо учитывать сущность социального государства. В связи с этим, следует осуществлять анализ теоретических источников по этому вопросу, большинство из которых под социальным государством понимает особый вид устройства общества, где высокий уровень социальной защищенности граждан достигается с помощью активной государственной политики [95, с. 82, 124, с. 48]. Социальному государству присущ принцип социальной справедливости, предусматривающий предоставление гражданам равных возможностей с помощью системы финансовых, налоговых и социальных мер поддержки [88, с. 46]. В настоящее время социальное государство закреплено в конституциях следующих стран: Япония, Италия, ФРГ, Испания, Швеция, Португалия.

Качество жизни – центральная категория социального развития XXI века. Она соотносится со стратегическим развитием России как социального государства, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7 Конституции РФ) [1]. Исследователи С.К Булдаков и А.И. Субетто отмечают, что «в эпоху реализации «императива выживаемости» человечества в форме управляемой социоприродной гармонии качество жизни становится синонимом социоприродной гармонии, обеспечения прогресса человечества, совместимого с прогрессивной эволюцией всего живого (биосферы) на Земле» [72, с. 264].

На наш взгляд, важнейшими составляющими оценки социальной направленности бюджетной политики являются, с одной стороны, социальные стандарты, аккумулирующие в себе уровень достойной и



качественной жизни, а с другой – эффекты от социальных действий. Но если количественные параметры функционирования социальной политики определяемы и измеряемы, то ценности, идеалы, нормы, одновременно отражающие и определяющие облик социальной политики, сами претерпевают экономические и политические метаморфозы.

Признаком эффективности бюджетной политики в социальном аспекте для индивида будет ощущение полноты жизни, ее качественных проявлений, позволяющих реализовывать свои потребности и интересы. Признаком эффективности бюджетной политики в социальном аспекте для общества является достижение высокой степени удовлетворенности населения качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг, которое будет способствовать обеспечению оптимального уровня развития общества и регионов субъектов РФ (Рисунок 5.11).

Основными социальными приоритетами бюджетной политики в 2013 – 2015 годах являются:

- безусловное исполнение законодательно установленных обязательств по выплате социальных пособий и компенсаций в сфере социальной защиты населения (с учетом изменений законодательства Российской Федерации, направленных на повышение адресности предоставления социальной помощи, применение принципа оценки нуждаемости при установлении мер социальной поддержки);

- обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и дальнейшего развития пенсионной системы;

- обеспечение обязательств в сфере образования, здравоохранения, культуры с учетом определения объема гарантированных государственных (муниципальных) услуг в данных сферах и формирования единых нормативных затрат на их оказание, а также вступления в силу положений Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;

- обеспечение реализации первоочередных задач социальной сферы, поставленных в указах Президента Российской Федерации «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», «О мерах по

реализации государственной политики в области образования и науки», «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», «О мерах по реализации демографической политики» [18].

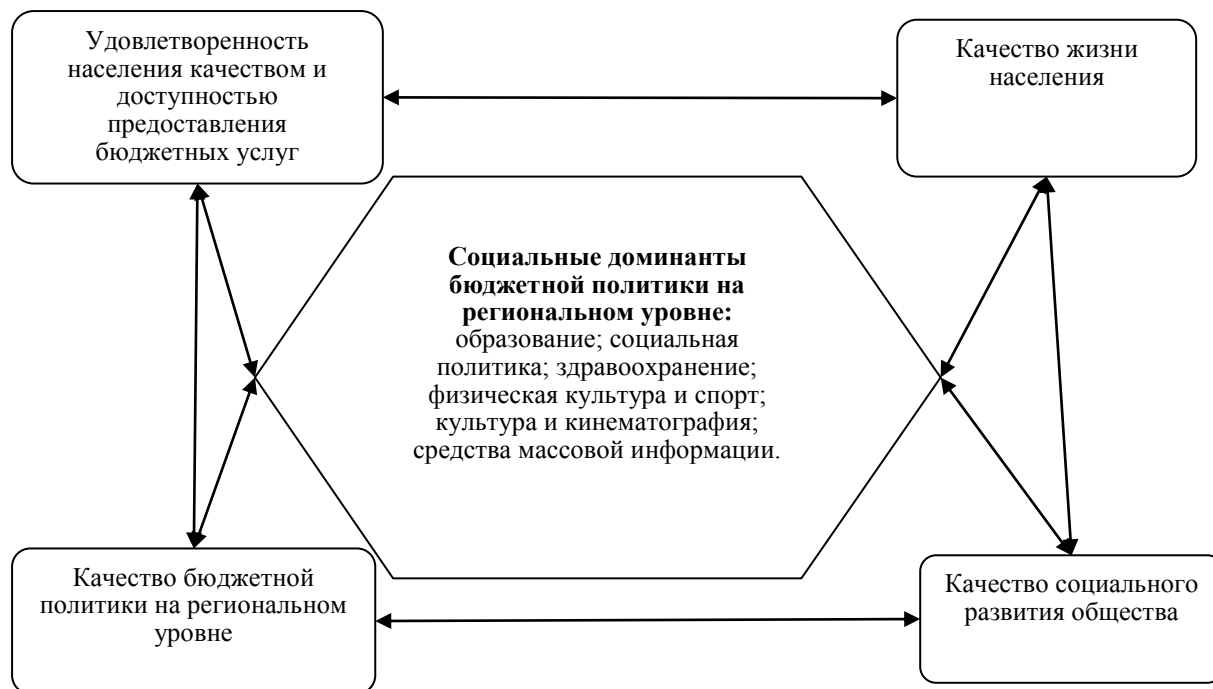


Рисунок 5.11 - Социальные доминанты бюджетной политики на региональном уровне

В рамках нашего научного исследования нам представляется целесообразным при оценке социальной направленности бюджетной политики на региональном уровне выделить два общих подхода:

1) процессный, который основывается на измерении и учете промежуточных показателей. При оценке социальной направленности бюджетной политики учитывается объем бюджетных ассигнований на реализацию той или иной социальной программы, социального мероприятия, количество человек охваченных той или иной программой и т.д. Нужно отметить, что в рамках процессного подхода необходимо проводить систематический мониторинг уровня удовлетворенности населения качеством и доступностью предоставления основных муниципальных бюджетных услуг, а также мониторинг результативность функционирования органов местного самоуправления;

2) результативный, который строится на оценке конечного результата. Суть его заключается в том, чтобы выявить не только важнейшие

ценности, установки, последствия оказываемой помощи и поддержки, но и оценить эффективность использования бюджетных средств. Именно результативность определяет меру служения бюджетной политики человеку.

При прогнозировании расходов областного бюджета, по отношению к исполнению 2011 года, четко прослеживается вектор социальной направленности, что более подробно представим в таблице 5.6 и на рисунке 5.12.

Таблица 5.6 - Расходы на социальную сферу бюджета Курской области в 2011-2014 гг.\*

Показатель	Исполнение 2011 г.	Удельный вес в общих расходах	рост / снижение	Закон Курской области «Об областном бюджете на 2012 и на плановый период 2013 и 2014 годов»								
				2012 год			2013 год			2014 год		
				млн. руб.	Удельный вес	рост / снижение	млн. руб.	Удельный вес	рост / снижение	млн. руб.	Удельный вес	рост / снижение
<b>Всего - расходов</b>	<b>37092,5</b>	<b>100,0</b>	<b>9668,5</b>	<b>32656,1</b>	<b>100</b>	<b>-4436,4</b>	<b>30258,4</b>	<b>100</b>	<b>-2397,7</b>	<b>30840,8</b>	<b>100</b>	<b>582,4</b>
<b>Социальная сфера - всего</b>	<b>21844,8</b>	<b>58,9</b>	<b>12090,1</b>	<b>21484,5</b>	<b>65,8</b>	<b>-360,3</b>	<b>19192</b>	<b>63,4</b>	<b>-2292,5</b>	<b>19661,7</b>	<b>63,8</b>	<b>469,7</b>
Образование	6850,0	18,5	4859,5	7779,6	23,8	929,6	7485,7	24,7	-293,9	7601,1	24,6	115,4
Культура и кинематография	396,5	1,1	191	385,8	1,2	-10,7	359,7	1,2	-26,1	353,7	1,1	-6
Средства массовой информации	141,1	0,4		101	0,3	-40,1	105,7	0,3	4,7	93,9	0,3	-11,8
Здравоохранение	5963,8	16,1	3812,3	6250	19,1	286,2	4604,4	15,2	-1645,6	4682,6	15,2	78,2
Физическая культура и спорт	857,9	2,3		506,4	1,6	-351,5	181,4	0,6	-325	175,6	0,6	-5,8
Социальная политика	7635,5	20,6	3227,3	6461,7	19,8	-1173,8	6455,1	21,3	-6,6	6754,8	21,9	299,7

\*составлено по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт <http://www.gks.ru>

Главным и приоритетным направлением бюджетной политики, как и в предшествующие годы, остается обеспечение социальных обязательств, где социальные расходы составляют наиболее значимую часть общего объема расходов областного бюджета.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012-2014 годах одним из главных приоритетов бюджетных расходов является обеспечение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств в социальной сфере.

Наибольший удельный вес в структуре расходов 2012 года занимают такие социально значимые разделы, как «Образование» – 23,8%, «Социальная политика» – 19,8% и «Здравоохранение» – 19,1%. Сложившаяся ситуация предполагается к продолжению и в 2013 и 2014 годов.

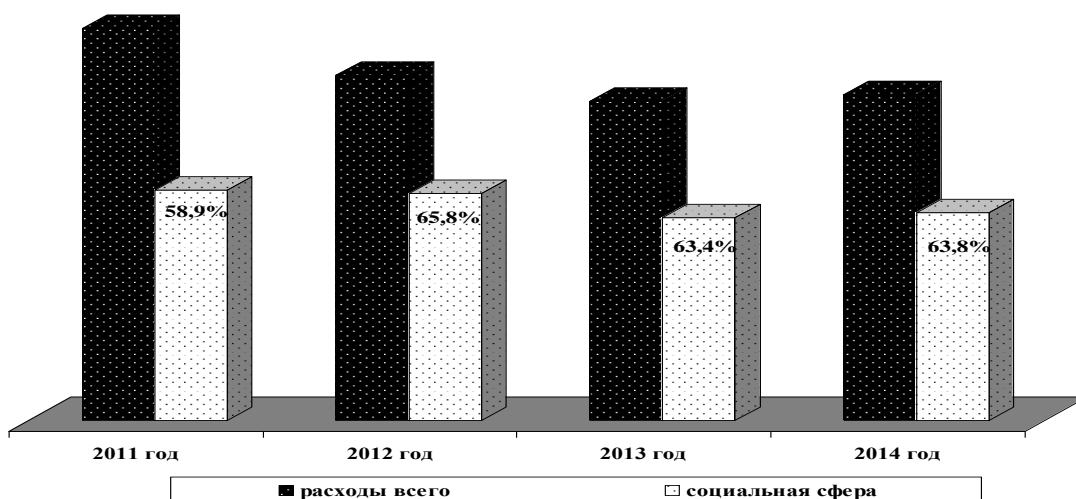


Рисунок 5.12 - Отношение планируемых расходов направляемых на «Социальную сферу» в целом ко всем расходам областного бюджета, в %

Социально-культурная сфера в общем объеме расходов областного бюджета представлена следующими разделами по функциональной классификации в 2012 году:

- «Образование» в сумме 7779,6 млн. руб., или 23,8%;
- «Социальная политика» в сумме 6461,7 млн. руб., или 19,8%;
- «Здравоохранение» в сумме 6250,0 млн. руб., или 19,1%;
- «Физическая культура и спорт» в сумме 506,4 млн. руб., или 1,6%;
- «Культура и кинематография» в сумме 385,8 млн. руб., или 1,2%;
- «Средства массовой информации» в сумме 101,0 млн. руб., или 0,3%.

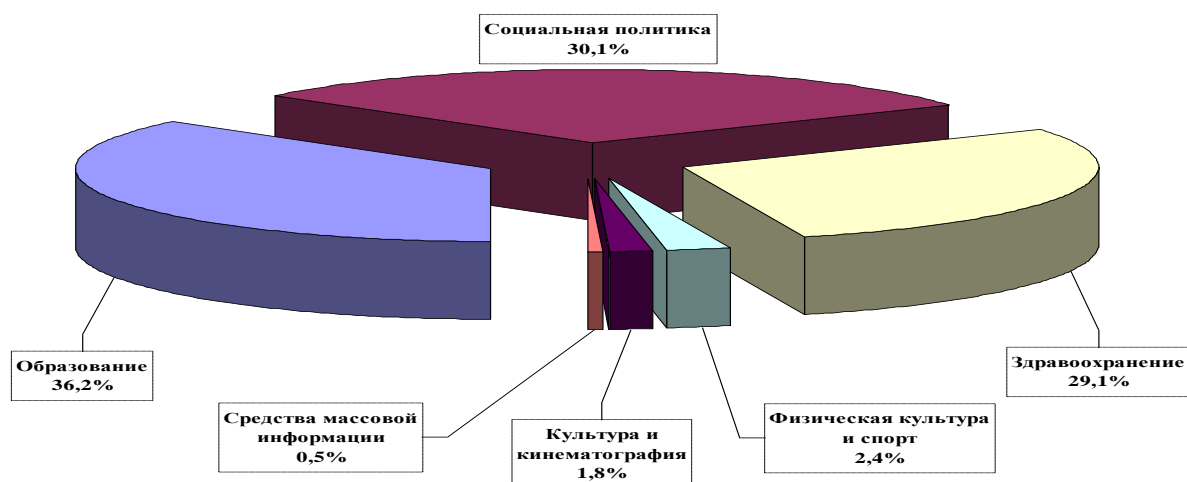


Рисунок 5.13 - Структура расходов на социально-культурную сферу в 2012 год

Далее в рамках нашего исследования считаем необходимым, используя процессный и результативный подходы при оценке социальной направленности бюджетной политики региона, осуществить более подробную оценку результативности и эффективности бюджетных расходов.

Сущность предлагаемой методики оценки социальной направленности бюджетной политики региона состоит в анализе и оценке таких показателей, как результативность расходования бюджетных средств.

Под результативностью бюджетных расходов понимается степень удовлетворенности населения качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг [104, с.17]. Это ключевой показатель, характеризующий результативность использования бюджетных средств органами местного самоуправления соответствующей территории, он служит итоговым социальным показателем результативности использования бюджетных средств.

Критерием достижения положительного результата обозначена степень удовлетворенности потребителей на уровне не менее 70%, что соответствует требованию, установленному Концепцией административной реформы в РФ [27]. Оценка целесообразно производить по 10 основным бюджетным услугам: управление, дошкольное образование, общее образование, дополнительное образование, благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, оказание первичной медицинской помощи, культура, библиотечное обслуживание, физкультура и спорт, также дана оценка в целом. Завьялов Д.Ю. в своих исследованиях выделяет следующие уровни результативности:

- результативное использование бюджетных средств: высокий уровень результативности, когда доля населения, которая удовлетворена качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг, составляет свыше 80%; приемлемый уровень результативности, когда доля населения, которая удовлетворена качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг, составляет от 70% до 80%.

- нерезультативное использование бюджетных средств: низкий уровень результативности, когда доля населения, которая удовлетворена качеством и

доступностью предоставления бюджетных услуг, составляет от 60% до 70%; критический уровень результативности, когда доля населения, которая удовлетворена качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг, составляет менее 60%. [104, с. 18].

В социальном аспекте бюджетной политики оценивая затратность целесообразно сравнивать среднедушевые расходы бюджета субъекта РФ на социальные нужды в динамике за несколько лет. Среднедушевые расходы социальной сферы бюджета Курской области за 2011-2014 гг. представлены на рисунке 5.14.

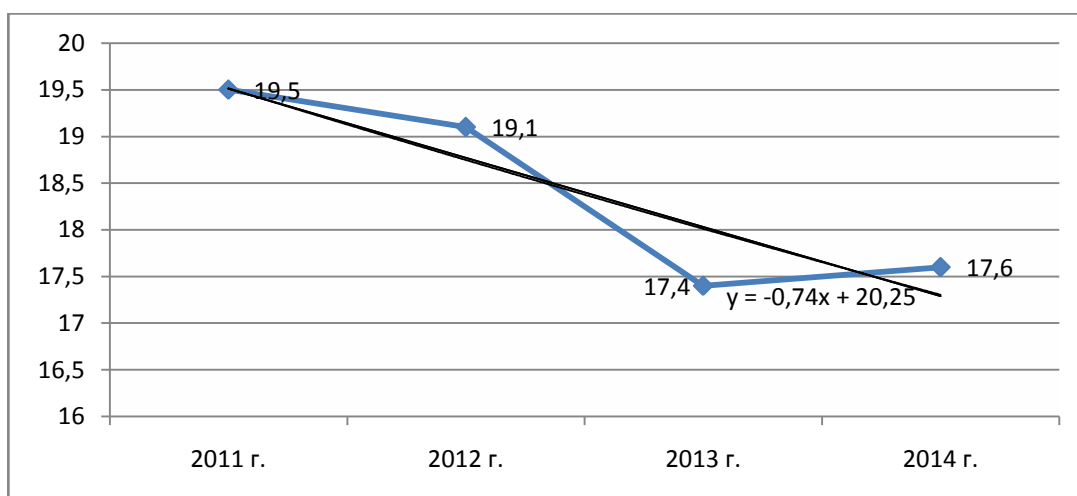


Рисунок 5.14 - Среднедушевые расходы социальной сферы бюджета Курской области за 2011-2014 гг. (тыс. руб.)

Анализ среднедушевых расходов социальной сферы бюджета Курской области показывает, что за исследуемый период планируется незначительное снижение среднедушевых бюджетных расходов с 19,5 тыс. руб. в 2011 г. до 17,6 тыс. руб. в 2014 г. Снижение бюджетных ассигнований по разделу «Здравоохранение» производится за счет уменьшения объемов финансирования из федерального бюджета, направляемых на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения на 2012 год в сумме 466,5 млн. руб., и на 2013-2014 годы в сумме 908,9 млн. руб. ежегодно в связи с окончанием действия программ.

В плановом периоде 2013 и 2014 годов, тенденцию роста расходов, направляемых на финансирование социальной сферы Курской области,

планируется сохранить. Так в 2013 году их доля в общих расходах областного бюджета будет составлять 57,5% и в 2014 году уже 58,0%.

Подчеркнем, что, как свидетельствуют наши исследования, среднедушевые расходы на социальную сферу, зависящих от отношения денежных доходов и прожиточного минимума, так как:

- высокий уровень доходов населения наблюдается в регионах с высоким объемам бюджетных доходов;

- в регионах с большим уровнем доходов населения наблюдается большая степень расслоением населения по доходам.

На наш взгляд, в современных условиях имеет безусловную целесообразность при оценке затратности сравнивать объемы затраченных финансовых ресурсов на социальную сферу региона с первоначально установленными объемами бюджетных обязательств (Таблица 5.7).

Для сравнения объема затраченных бюджетных ресурсов на социальную сферу региона с первоначально установленными объемами можно установить другие интервалы значений, ввести не шестиступенчатую систему оценки, а трехступенчатую, семиступенчатую и т.д. Можно не учитывать в расчетах какие-либо виды расходов или, наоборот, что-то учитывать дополнительно. Целесообразно считать расходы неэффективными вне зависимости от результата, если выявлено нецелевое расходование средств, относящееся к отчетному периоду.

В ст.34 Бюджетном кодексе РФ определен принцип эффективности расходования бюджетных средств, содержащий утверждение, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств» [2]. То есть в основе оценки эффективности бюджетное законодательство РФ видит результат, полученный при расходовании средств в сопоставлении с затратами.

Таблица 5.7 - Оценка затраченных бюджетных ресурсов на социальную сферу региона с первоначально установленными объемами бюджетных обязательств

Затраченные финансовые ресурсы на социальную сферу региона	Степень достижения результата	Оценка эффективности расходования средств
Экономия средств более 15% от запланированных объемов	Результат достигнут	Очень высокая эффективность
Экономия средств от 5% до 15% от запланированных объемов	Результат достигнут	Высокая эффективность
Затрачены бюджетные средства с отклонением менее 5% от запланированных объемов	Результат достигнут	Эффективно
Дополнительное расходование средств в объеме от 5% до 15% от запланированных объемов	Результат достигнут	Низкая эффективность
Дополнительное расходование средств в объеме свыше 15% от запланированных объемов	Результат достигнут	Неэффективно
Нецелевое расходование бюджетных средств	Результат не достигнут	Неэффективно

В любом случае, определить эффективность — это значит соотнести результат с затратами (или ресурсами), которые этот результат вызвали. Однако содержание показателя эффективности, то, на какой вопрос он будет давать ответ, зависит от того, что исследователь берет в качестве результата и что в качестве затрат.

В производственно-хозяйственной деятельности предприятия для конструирования и определения показателей эффективности можно использовать мнемонический прием, предложенный профессором Демченко, так называемую матрицу относительных показателей эффективности (матрица Демченко). Смысл ее заключается в том, что в качестве реквизитов матрицы, как по строкам, так и по столбцам, выступают одни и те же показатели результатов и затрат, выбор которых зависит от целей исследования. Показатели эффективности определяются в ячейках матрицы путем деления реквизита каждого столбца на реквизит строки.

В рамках исследования эффективности бюджетных расходов региона целесообразно соотнести валовую добавленную стоимость региона (результат) с расходами бюджета субъекта РФ (ресурсы), которые этот результат вызвали.

В таблице 5.8 приведем предлагаемую матрицу показателей бюджетной эффективности региона.



Таблица 5.8 - Матрица показателей бюджетной эффективности региона

Показатели	Выпуск региона, В	Расходы регионального бюджета, РБ	Численность населения региона, Ч	ВДС
Выпуск региона, В	1	РБ/В	Ч/В	ВДС /В
Расходы регионального бюджета, РБ	В/РБ	1	Ч/РБ	ВДС /РБ
Численность населения региона, Ч	В/ Ч	РБ/ Ч	1	ВДС / Ч
ВДС	В/ ВДС	РБ/ ВДС	Ч/ ВДС	1

В зависимости от целей бюджетного анализа возможна любая детализация бюджетных результатов и бюджетных затрат. Матрица симметрична относительно главной диагонали, и значения показателей обратно пропорциональны. Если показатели, расположенные выше главной диагонали, будут расти, показатели, расположенные ниже главной диагонали, будут падать.

Проанализируем динамику показателей бюджетной эффективности Курской области в 2011-2014 гг. (Таблица 5.9). Данные за 2013-2014 гг. представлены на основе планируемых бюджетных показателей региона.

Ниже главной диагонали чаще всего соотносятся показатели результата с затратами на получение этого результата, т. е. ниже главной диагонали расположены показатели бюджетной отдачи.

Таблица 5.9 – Матрица показателей бюджетной эффективности Курской области в 2010-2014 гг.\*

Показатели	Выпуск региона	Расходы регионального бюджета	Численность населения региона	ВДС
2011 г.				
Выпуск региона	1	0,086	0,002	0,47
Расходы регионального бюджета	11,64	1	0,03	5,47
Численность населения региона	385,7	33,2	1	181,4
ВДС	2,13	0,18	0,01	1
2012 г.				
Выпуск региона	1	0,07	0,002	0,47
Расходы регионального бюджета	13,75	1	0,034	6,47
Численность населения региона	401,2	29,18	1	188,7
ВДС	2,13	0,15	0,01	1
2013 г.				
Выпуск региона	1	0,065	0,002	0,47
Расходы регионального бюджета	15,35	1	0,037	7,22
Численность населения региона	415,18	27,04	1	195,26
ВДС	2,13	0,138	0,01	1
2014 г.				
Выпуск региона	1	0,063	0,002	0,47
Расходы регионального бюджета	15,82	1	0,036	7,44
Численность населения региона	435,94	27,56	1	205,03
ВДС	2,126	0,134	0,01	1

\*Расчет бюджетной эффективности за 2012-2014 гг. произведен на основе планируемых показателей

Выше главной диагонали показатели носят обратный характер и показывают, какова емкость нашего результата относительно какого-либо вида затрат (например, валовая добавленная стоимость делится на выпуск региона). Выше главной диагонали располагаются показатели бюджетной емкости. На взгляд многих экспертов-аналитиков, который мы полностью разделяем, критерий обоснованности распределения бюджетных ресурсов необходимо формировать на основе мнения населения о качестве и доступности получаемых бюджетных услуг.

Потребитель, а именно его состояние, потребности и их приоритетность – вот основа для распределения ресурсов.

Таким образом, приоритетным направлением бюджетной политики на региональном уровне в ближайшие годы будет являться обеспечение социальных обязательств. Степень удовлетворенности населения является ключевым показателем, характеризующим результативность использования бюджетных средств государственными органами, он служит итоговым социальным показателем результативности использования бюджетных средств. При оценке социальной направленности бюджетной политики на региональном уровне целесообразно использовать два подхода процессный и результативный. Предлагаемые подходы являются вполне приемлемыми для формирования социальной доминанты бюджетной политики и распределения бюджетных ассигнований на региональном уровне.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**В ходе диссертационного исследования** решена научная проблема в области разработки теоретико-методологических и научно-методических положений концепции достижения гармонизации бюджетно-налоговых отношений на основе баланса интересов всех экономических субъектов на региональном уровне, что позволит достичь согласования их интересов и эффективного разграничения полномочий для финансового обеспечения их реализации с учетом резервов роста бюджетного потенциала и минимизации бюджетных рисков.

Получены следующие теоретико-методологические результаты:

1. Выделены и теоретически обоснованы особенности и закономерности развития бюджетно-налоговых отношений, которые возникают в результате формирования и реализации бюджетно-налоговых полномочий в процессе взаимодействия уровней бюджетной системы и экономических субъектов, основанные на законодательной базе, но отражающие противоречивые интересы, что требует их согласованности и сбалансированности в условиях модернизации российской экономики.

В ходе диссертационного исследования определено, что бюджетно-налоговые отношения, являются более широким и системно многообразующим научным понятием, чем бюджетные или налоговые отношения, что объясняется следующими причинами. Бюджетно-налоговые отношения отражают взаимодействие категории налогов и категории бюджета; расширяют сферу бюджетных и налоговых правоотношений на все уровни бюджетной системы; конкретизируют целевую функцию, так как содержат не только задачу результативного функционирования федеральной власти, региональных и местных структур управления, но и эффективное функционирование механизма бюджетного потенциала на федеральном и региональном уровнях.

Считаем, что бюджетно-налоговые отношения – это часть экономических отношений, возникающие в результате формирования и реализации бюджетно-налоговых полномочий в процессе взаимодействия

уровней бюджетной системы и экономических субъектов, основанные на законодательной базе, но отражающие противоречивые интересы, что требует их согласования и сбалансированности.

В диссертации обоснована необходимость согласования интересов субъектов бюджетно-налоговых отношений, в связи с чем рассмотрены и систематизированы основные интересы и их противоречия.

Сбалансированность бюджетно-налоговых отношений предполагает достижение согласования интересов всех уровней власти для целей финансового обеспечения исполнения обязательств органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Для систематизации и выявления особенностей развития бюджетно-налоговых отношений представляется целесообразным выделить три крупных этапа:

- этап кризисного развития бюджетно-налоговых отношений (экономический кризис, финансовый кризис, социальный кризис) в 1991-1998 гг. Созданная в этот период система бюджетно-налоговых отношений частично соответствовала внешним признакам бюджетного устройства федеративных стран, при этом у нее отсутствовала прочная законодательная база;

- этап стабилизации бюджетно-налоговых отношений (экономическая, финансовая и социальная стабилизация и восстановительный экономический рост) в 1999-2008 гг. Наиболее значительные изменения в механизм формирования бюджетно-налоговых отношений были внесены в связи с введением Бюджетного кодекса РФ и Налогового кодекса РФ, ФЗ от 20.08.2004 г. №120-ФЗ;

- динамичное развитие бюджетно-налоговых отношений в результате институциональных преобразований (бюджетная и налоговая реформы, переориентация экономики, финансовой сферы на инновационный тип экономического роста и усиление социальной ориентации экономического развития) (2009 г. и стратегические перспективы до 2030 г).

Теоретический анализ динамики развития бюджетно-налоговых отношений показал, что они изначально являются первичными и изменяются

в связи с экономико-правовыми интересами государства и отражают его политику.

2. С позиции системного подхода разработана концепция бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, построенная с учетом сбалансированности интересов субъектов бюджетно-налоговых отношений, целью которой является организационно-экономическое обеспечение разрешения и согласования противоречивых разногласий с помощью правовых и финансовых инструментов, что стимулирует регионы к саморазвитию.

Модернизационное развитие бюджетно-налоговых отношений объективно происходит под влиянием системы взаимодействующих процессов деятельности финансовых институтов и фактора времени (длительности бюджетного цикла).

В связи с этим возникает необходимость создания концепции гармонизации бюджетно-налоговых отношений, основным направлением которой является формирование организационно-экономического обеспечения для достижения сбалансированности интересов экономических субъектов в бюджетно-налоговой сфере на уровне региона и реализации полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

На основе баланса интересов федерального центра и регионов достигается обеспечение самостоятельной финансовой базы бюджетов субъектов РФ, при недостаточности которой применяются различные формы межбюджетных отношений, оказывающих непосредственное влияние на финансовую устойчивость развития регионов.

Таким образом, в бюджетно-налоговых отношениях на региональном уровне заложена сбалансированность интересов субъектов этих отношений в результате чего обеспечивается рост собственной доходной базы и бюджетного потенциала, снижается риск потери устойчивости бюджетно-налоговой безопасности, достигается гармонизация бюджетно-налоговых отношений.

3. Выработана методология формирования устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений, основными положениями которой

являются: формирование единого контура и взаимосвязи интересов всех уровней органов власти; определение механизма обеспечения устойчивости бюджетно-налоговых отношений и расширения собственной доходной базы региона; минимизация бюджетных рисков; разработка бюджетной стратегии, позволяющая обоснованно осуществить разграничение бюджетных полномочий для обеспечения саморазвития территории.

В ходе диссертационного исследования установлено, что устойчивая система бюджетно-налоговых отношений выступает связующим звеном в реализации реформ государственных и муниципальных финансов, поскольку позволяет регулировать направления и ориентиры бюджетной и налоговой политики, контролировать на взаимосвязанной основе результаты самих реформ.

Основным условием и результатом устойчивости бюджетно-налоговых отношений является согласование интересов, выраженное в обоснованном разграничении бюджетных полномочий для обеспечения саморазвития территорий.

На взгляд автора, формирование устойчивой системы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории основано на следующих положениях (мейнстрим в бюджетно-налоговых отношениях): формирование единого контура бюджетно-налоговых отношений на государственном уровне; обеспечение устойчивости бюджетно-налоговых отношений за счет рационального разграничения полномочий; минимизации бюджетных рисков на основе сбалансированности субъектов бюджетно-налоговых отношений; достижение бюджетно-налоговой безопасности путем оценки и снижения бюджетных рисков; разработка бюджетной стратегии на основе гармонизации бюджетно-налоговых отношений.

Реализация предлагаемых положений методологии обеспечивает укрепление доходной базы территориальных бюджетов, повышение самостоятельности бюджетов субъектов РФ, и тем самым, формирует устойчивую систему бюджетно-налоговых отношений.

4. Сформирована модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, раскрывающая возможности и способы

достижения согласования интересов органов власти различных уровней на основе их сбалансированности в сфере разграничения расходных и доходных полномочий, эффективности использования бюджетных ресурсов и обеспечения бюджетно-налоговой безопасности региона.

Успех экономических преобразований в Российской Федерации в огромной мере зависит от степени согласования интересов федерального центра, субъектов и органов местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере. Есть основания полагать, что основные противоречия между центром и регионами лежат именно в бюджетно-налоговой сфере.

Главным аргументом необходимости разработки модели гармонизации бюджетно-налоговых отношений является острота проблемы недостаточного финансового обеспечения реализации полномочий органами государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Исследования выявили и раскрыли причины и факторы, влияющие на сложившуюся ситуацию в бюджетно-налоговой сфере. С точки зрения автора, глубинными причинами можно назвать дисбаланс интересов как органов власти всех уровней, так и экономических субъектов в бюджетно-налоговой сфере, преобладающий перераспределительный характер финансовых ресурсов. Несмотря на то, что за последние годы предприняты меры по регулированию этого процесса, но в то же время она пока не решена полностью, что подтверждают результаты исследования.

Доказано, что гармонизация бюджетно-налоговых отношений базируется на аксиоме, что в федеративном государстве для обеспечения целенаправленного, устойчивого и эффективного развития необходимо принимать во внимание следующую триаду «функции – полномочия – ресурсы», то есть каждый уровень власти должен обеспечивать реализацию своих функций, а для этого он должен быть наделен определенными полномочиями и иметь необходимые и достаточные ресурсы. Считаем, что гармонизацию бюджетно-налоговых отношений можно рассматривать как согласование интересов органов власти различных уровней в сфере разграничения доходных полномочий, расходных обязательств, минимизации бюджетных рисков и обеспечение бюджетно-налоговой

безопасности и их реальных возможностей для реализации бюджетно-налоговых полномочий.

5. Обоснован и реализован программно-целевой подход к бюджетному планированию на региональном уровне с учетом формирования программных расходов, обеспечивающий эффективную деятельность и реализацию функций органов власти для достижения стратегических целей социально-экономического развития субъектов РФ.

Проблема методологии формирования программных расходов на региональном уровне в контексте выбора адекватных механизмов и инструментов бюджетной деятельности органов государственной власти остается до настоящего момента недостаточно разработанной.

Проведенный анализ практики формирования программных расходов бюджетов субъектов РФ показал, что недостаточно отработана связь Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, бюджета, программ в части заявленных целей, задач, мероприятий и результатов.

В рамках предлагаемой методологии формирования программных расходов, основными элементами которой на региональном уровне являются: обеспечение взаимосвязи между приоритетами, бюджетными ассигнованиями и расходными полномочиями; определение адекватного базиса под распределение расходов на производство и оказание услуг и их стандартизацию; бюджетный менеджмент для эффективного управления финансовыми ресурсами для достижения поставленной цели; автономия и ответственность за исполнение программного бюджета и достижение результатов с наименьшими затратами.

Основной задачей программной классификации является повышение качества процесса планирования, бюджетирования, учета, бюджетной отчетности и аудита. Программная классификация служит для целей информационно-аналитического обеспечения бюджетного анализа, повышения социально-экономической эффективности государственных расходов, а также для установления уровней ответственности и управления всех уполномоченных распорядителей бюджетных средств.



Формирование программного бюджета обеспечивает прозрачность и открытость бюджетного процесса, что способствует эффективной деятельности органов государственной власти для достижения стратегических целей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

6. Предложена методика количественной оценки сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе, с помощью которой, путем расчета относительных показателей, определяются абсолютная налоговая самостоятельность, индекс налогового потенциала и система показателей, отражающих оценку устойчивости и сбалансированности бюджетно-налоговых отношений в регионе.

Под устойчивостью бюджетно-налоговых отношений в регионе следует понимать способность согласования интересов всех экономических субъектов для реализации полномочий и обеспечения финансовой базы региона и условий саморазвития территории. Увеличение налоговых доходов и справедливое их распределение между уровнями бюджетной системы РФ является важнейшим условием обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ. Следовательно, необходимо отметить современную особенность – не просто неизменное состояние бюджетно-налоговых отношений, а развитие и их преобразование. Устойчивость бюджетно-налоговых отношений – составная часть финансовой устойчивости региона, которая определяет сбалансированность бюджетно-налоговых потоков, наличие средств, позволяющих региону поддерживать свою деятельность в течение определенного периода времени.

Таким образом, устойчивые и сбалансированные бюджетно-налоговые отношения имеют место тогда, когда противоречия в сфере бюджетно-налоговых отношений между федеральным центром и субъектами РФ не достигают антагонизма, где имеют место согласование интересов уровней власти и разрешимость возникающих проблемных ситуаций.

Устойчивость бюджетно-налоговых отношений – это результат согласования интересов различных уровней власти, отражением которого является обеспечение сбалансированности доходов и расходов бюджета за

счет роста собственных доходов. Устойчивость и сбалансированность бюджетно-налоговых отношений определяется в результате проведения бюджетно-налогового анализа. От качественного проведения бюджетно-налогового анализа зависит финансовое состояние субъектов РФ и муниципальных образований.

7. Разработана и обоснована система обеспечения бюджетно-налоговой безопасности региона, заключающиеся в определении и идентификации предупреждения институциональных угроз бюджетно-налоговой безопасности региона, основанной на управлении бюджетными рисками, способствующие созданию благоприятных условий для гармонизации бюджетно-налоговых отношений региона.

В диссертации доказано, что бюджетно-налоговая безопасность региона является важнейшей составляющей его экономической безопасности, обеспечению которой должно уделяться особое внимание. Бюджетно-налоговая безопасность региона – это состояние защищенности бюджетно-налоговых отношений от внутренних и внешних угроз, при котором формируются бюджетно-налоговые ресурсы региона, необходимые для обеспечения саморазвития территорий, при соответствующем бюджетно-налоговом контроле над их формированием и расходованием. Бюджетно-налоговая безопасность региона находится в тесной взаимосвязи с реализуемой региональной бюджетной стратегией и бюджетной политикой региона. В этой связи особое значение приобретает управление возникающими бюджетными рисками на региональном уровне как важнейшего фактора обеспечения бюджетно-налоговой безопасности региона.

Обоснованные направления обеспечения бюджетно-налоговой безопасности, такие как исследование и предупреждение угроз бюджетно-налоговой безопасности и управление бюджетными рисками будут способствовать созданию благоприятных условий для обеспечения гармонизации бюджетно-налоговых отношений региона в условиях нестабильной внешней среды.

8. Разработано методическое обеспечение налогового регулирования в системе бюджетно-налоговых отношений, особенностью которого является комплексный подход к оценке экономической эффективности предоставленных региональных налоговых льгот, влияющих на сбалансированность интересов экономических субъектов региона.

Налоговое регулирование инвестиционных процессов, темпов и уровня производительных сил, внешнеэкономической деятельности способно позитивно повлиять на всю структуру хозяйственного комплекса страны. Необходимость текущих налоговых корректировок через систему льгот диктуется динамичным характером воспроизводственных процессов.

Предложенная методика оценки эффективности использования налоговых льгот позволяет провести комплексный анализ эффективности применения льгот и достижения целей их введения, оптимизировать перечень льгот посредством отказа от неэффективных, исключить возможности для минимизации налогообложения, а также направить недопоступающие средства в бюджет в виде льгот на поддержку отраслей народного хозяйства.

9. Обоснованы приоритетные направления бюджетной стратегии региона на основе сценарного подхода к оценке параметров бюджета субъекта Российской Федерации в целях обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений.

Необходимость разработки бюджетной стратегии на региональном уровне вытекает из реформирования бюджетно-налоговых отношений в РФ, в результате которого создаются следующие предпосылки и условия долгосрочного и среднесрочного финансового планирования: стабилизация бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, позволяющая планировать будущие бюджетные поступления на основе четко сформулированных и не подлежащих ежегодному пересмотру правил; рост потребности в перспективных программах наращивания собственных налоговых источников в условиях увеличения зависимости обеспеченности бюджетов необходимыми средствами от качества разрабатываемой и реализуемой региональной бюджетной политики.

Разработка бюджетной стратегии региона рекомендована нами как обязательный элемент бюджетного процесса в субъектах РФ. В диссертационной работе для разработки бюджетной стратегии Курской области представлено три сценария развития: консервативный, инновационный и целевой (форсированный). С целью обеспечения методологического единства прогнозов, выполненных на федеральном и региональном уровнях, построение сценариев бюджетной стратегии региона и их реализация должны опираться на Стратегию инновационного развития Курской области на период до 2020 года.

Консервативный сценарий развития бюджетной стратегии региона может быть рекомендован для регионов-реципиентов, а также в условиях снижения или незначительного роста налоговых и неналоговых доходов в бюджет субъекта Российской Федерации. Реализация консервативного сценария бюджетной стратегии региона предполагает дальнейший переход к инновационному сценарию в результате преодоления кризиса либо к целевому (форсированному) сценарию, если выявлена ее необходимость для развития финансов региона.

Инновационный сценарий развития бюджетной стратегии региона предполагает стабильное финансирование программы социально-экономического развития региона.

Данная стратегия целесообразна в условиях внутренней стабильности, сбалансированности и устойчивости бюджетно-налоговых отношений в регионе, качественно организованного бюджетного процесса. Данный сценарий позволяет, не внося принципиальных изменений в систему организации бюджетных доходов, расходов, а также межбюджетного регулирования, обеспечивать финансирование приоритетов социально-экономического развития. Эта стратегия эффективна в условиях достаточного объема бюджетных средств и наработанного опыта финансирования за счет бюджетных и внебюджетных источников. Бюджетное регулирование на региональном уровне не претерпевает существенного изменения, оставаясь ориентированным на традиционные цели, то есть на преобладание выравнивания бюджетной обеспеченности,

стимулирования экономической активности муниципальных образований и полное финансируемое им государственных полномочий.

Внедрение на региональном уровне долгосрочного бюджетного планирования необходимо для преодоления проблемы несбалансированности доходов и расходов бюджета субъекта РФ. Долгосрочное бюджетное планирование будет способствовать тому, чтобы приоритеты, определенные в стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ, находили свое отражение в бюджетах с учетом накладываемых ограничений по доходам.

10. Определены возможности увеличения бюджетного потенциала региона, учитывающие взаимодействие органов власти различного уровня, особенности государственно-частного партнерства, развитие административных центров регионов с помощью методики оценки влияния различных видов экономической деятельности на бюджетный потенциал и развитие территории.

В диссертации доказано, что административные центры ответственности субъектов РФ следует рассматривать как особые муниципальные образования, специфика финансов которых в целом должны оцениваться как положительная характеристика, связанная с наличием у них дополнительных возможностей в финансовой сфере в плане обеспечения развития как самих административных центров, так и регионов в целом. Налоговые и неналоговые доходы административных центров РФ вносят значительный вклад в консолидированные доходы региональных бюджетов как за счет доходов своего местного бюджета, так и за счет средств, генерируемых на их территории и зачисляемых в бюджет региона, причем наиболее существенно данная тенденция проявляется в сфере поступлений по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц.

Для развития территории и гармонизации интересов экономических субъектов необходимо мониторинг перспективных видов экономической деятельности. Предлагаем использовать процедуры кластеризации, так как типологическая группировка видов экономической деятельности на основе

одного признака не дает объективной картины вклада видов экономической деятельности в развитие бюджетного потенциала региона.

В соответствии с предлагаемой методикой кластеризации налогооблагаемых видов деятельности в диссертации произведено ранжирование поступлений налоговых платежей в бюджетную систему РФ, задолженности по налогам и сборам и доли валового регионального продукта по основным видам экономической деятельности организаций Центрального федерального округа и Курской области в динамике за 2009-2011 гг.

Предложенная методика кластеризации налогооблагаемых видов экономической деятельности исходя из ранжирования налоговых поступлений и задолженности по налогам и сборам с целью оценки их влияния на формирование и реализацию бюджетного потенциала региона позволяет выявить проблемные и перспективные для территориального развития виды экономической деятельности и возможности абсолютного роста бюджетного потенциала региона.

Формирование и развитие бюджетной культуры населения происходит на региональном и местном уровнях. По нашему мнению, бюджетная культура – это часть общенациональной культуры страны, связанная с деятельностью участников отношений, регулируемых законодательством и государством, отражающая уровень знания и соблюдения бюджетного и налогового законодательства, знание своих прав, исполнение своих обязанностей, складывающаяся из понимания всеми гражданами важности для государства и общества государственных и муниципальных финансов и бюджетно-налоговых отношений.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методологических положений, составляющих новое научное достижение в области формирования концептуальных основ бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне и открывающих возможности осуществления новых научных исследований в области развития методов и инструментов бюджетной политики на региональном уровне. Полученные результаты диссертации в

перспективе обеспечивают возможность их использования в научных исследованиях по направлениям внедрения методик расчета, моделей анализа и оценки бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, а также в практике государственных налоговых и финансовых органов.

Концептуальные и научно-методические положения, предложенные и обоснованные автором в работе, существенно дополняют и расширяют существующие подходы, методы и модели обоснования гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне на основе баланса интересов экономических субъектов.

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что полученные теоретико-методологические выводы и предложения находят широкое применение в контрольно-аналитической и прогнозной деятельности налоговых и финансовых органов по совершенствованию бюджетного и налогового законодательства, оценке бюджетного потенциала региона, оценке бюджетных рисков на региональном уровне.

Представленные в диссертационной работе модель гармонизации бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне, методика комплексного бюджетного анализа, а также научно-методические рекомендации по формированию стратегических направлений бюджетно-налоговых отношений могут использоваться органами власти субъектов Российской Федерации в целях оперативного выявления резервов увеличения бюджетного потенциала, а также определения эффективности налогового льготирования на региональном уровне.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12. 2008 г. №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ) // СПС Консультант Плюс
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: текст с изм. и доп. на 2014 г. – М. Эксмо, 2014. – 336с.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31.07.1998 г. №146-ФЗ (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 05.08.2000 г. №117-ФЗ (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс
5. Закон РСФСР от 10.10.1991 г. №1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (утратил силу с 01.01.2000 г.) // СПС Консультант Плюс
6. Закон РФ от 15.08.1996 г. №115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (утратил силу с 01.01.2008 г.) // СПС Консультант Плюс
7. Закон РФ от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс
8. Закон РФ от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс
9. Закон РФ от 12.12.2008 г. №204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс
10. Закон РФ от 02.12.2009 г. №308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс



11. Закон РФ от 13.12.2010 г. №357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс
12. Закон РФ от 30.11.2011 г. №371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс
13. Закон РФ от 08.05.2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс
14. Закон РФ от 03.12.2012 г. №216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс
15. Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (основные положения): Указ Президента РФ от 29.04.1996 г. № 608.
16. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 гг. // [www.kremlin.ru/news/8192](http://www.kremlin.ru/news/8192)
17. Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 29.06.2011 г. «О бюджетной политике в 2012-2014 гг.» // СПС Консультант Плюс
18. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 годах [Электронный ресурс] /Режим доступа: <http://президент.рф/acts/1578> (дата обращения: 21.02.2013 г.)
19. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах [Электронный ресурс] /Режим доступа: <http://президент.рф/acts/1578> (дата обращения: 02.09.2013 г.)
20. Постановление Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22.05.2004 г. № 249 // СПС Консультант Плюс

21. Постановление Правительства РФ “О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года” от 15.08.2001 г. №584. // СПС «Консультант плюс»

22. Постановление Правительства РФ «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации» от 30.07.1998 г. № 862// СПС «Консультант плюс»

23. Постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 02.08.2010 г. № 588 // СПС «Консультант плюс»

24. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года от 30.06.2010 г. №1101-р // СПС «Консультант плюс»

25. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах» от 03.04.2006 г. №467-р// СПС «Консультант плюс»

26. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» от 08.08.2009 г. №1123-р // СПС «Консультант плюс»

27. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Концепция административной реформы Российской Федерации в 2006-2010 годах» от 25.10.2005 г. № 1789-р // СПС «Консультант плюс»

28. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года» от 06.09.2011 г. № 1540-р // [http://www.minregion.ru/upload/documents/2011/10/121011/121011\\_1540.pdf](http://www.minregion.ru/upload/documents/2011/10/121011/121011_1540.pdf)

29. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» от 18.03.2013 г. № 376-р // СПС «Консультант плюс»

30. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. // [www.1minfin.ru](http://www.1minfin.ru)

31. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов. // [www.1minfin.ru](http://www.1minfin.ru)

32. Основные направления бюджетной политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. // [www.1minfin.ru](http://www.1minfin.ru)

33. Основные направления бюджетной политики на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов. // [www.1minfin.ru](http://www.1minfin.ru)

34. Закон Курской области от 11.12.2009 г. №118-ЗКО «Об областном бюджете на 2010 год» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс

35. Закон Курской области от 13.12.2010 г. №104-ЗКО «Об областном бюджете на 2011 год» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс

36. Закон Курской области от 28.02.2011 г. №15-ЗКО «О программе социально-экономического развития Курской области на 2011-2015 годы» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс

37. Закон Курской области от 07.06.2011 г. №39-ЗКО «Об исполнении областного бюджета за 2010 год» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс

38. Закон Курской области от 12.12.2011 г. №103-ЗКО «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс

39. Закон Курской области от 21.06.2012 г. №57-ЗКО «Об исполнении областного бюджета за 2011 год» (в редакции последующих законов) // СПС Консультант Плюс

40. Постановление Администрации Курской области от 08.10.2010 г. № 459-па «Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // [adm.rkursk.ru/index.php\\_id=109&mat\\_id=5275&preview\\_mat=yes](http://adm.rkursk.ru/index.php_id=109&mat_id=5275&preview_mat=yes)

41. Постановление Правительства Белгородской области от 28.03.2011 № 107-пп «Об утверждении Порядка оценки эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) налоговых льгот» // СПС Консультант Плюс

42. Постановление Администрации Воронежской области от 7 июня 2006 г. № 526 «Об утверждении порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот» // СПС Консультант Плюс

43. Постановление Администрации Курской области от 5 сентября 2011 г. №441-па «Об утверждении порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) региональных налоговых льгот» // СПС Консультант Плюс

44. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. – 2-е изд. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2007. - 325 с.

45. Альгин А.П. Риск и его роль в общественной жизни. – М.: Перспектива, 1991. – 199с.

46. Акперов И.Г. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации: учебное пособие / И.Г. Акперов, И.А. Коноплева, С.П. Головач; под ред. проф. И.Г. Акперова. – 3-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2010. – 640с.

47. Актуальные вопросы налогового администрирования на современном этапе развития российской налоговой системы: монография / Л.В. Севрюкова, Т.Ю. Ткачева, В.Л. Рыкунова; Юго-Западный гос. ун-т. Курск, 2010. 132с.

48. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / И.М. Александров. 2-е изд. М.: Дашков и Ко. – 2007. – 526 с.

49. Алиев Б.Х., Мусаева Х.М., Сулейманов М.М. О налоговом регулировании доходов субъектов Федерации // Финансы. – 2010. - №11. – с.32-38.

50. Алиев Б.Х., Керимова З.А., Аджиева Л.А. Проблемы исполнения доходной части бюджетов регионов РФ и пути их решения // Финансы и кредит. – 2012. - №47 (527). – с.39-44.

51. Анализ и планирование налоговых поступлений: теория и практика / А.Б. Паскачев, Ф.К. Садыгов, В.И. Мишин, Р.А. Саакян и др.; под ред. Ф.К. Садыгова. – М.: Издательство экономико-правовой литературы 2004. – 232с.
52. Аникин А.В. Юность науки. Жизнь и идеи мыслителей-экономистов до Маркса / А.В. Аникин. – М.: Политиздат, 1975. – 384с.
53. Аронов А.В., Кашин В.А. Налоговая политика и налоговое администрирование: учеб. пособие. М., 2008 .
54. Артеменко Д.А. Институциональные возможности позитивной трансформации налогового администрирования // Финансы и кредит. – 2010. - №47. – с.10-18.
55. Артеменков С.Б. Оценка эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. – 2012. - №7. – с.79-80.
56. Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г. Программный бюджет: цели, задачи, классификации и принципы построения // Финансовый журнал. – 2010. - №3 – с. 5-18.
57. Ахокас И.И., Гехт А.Н. Об оценке эффективности использования бюджетных средств // Финансы. – 2012. - №4. – с.8-11.
58. Аюпова С.Г. Бюджетный риск в условиях финансового кризиса в Российской экономике: Автореф. дисс...канд. экон. наук: 08.00.01: Челябинск, 2011. – 28с.
59. Бабич А.М. Финансы: учеб. / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2000. – 586 с.
60. Бабленкова И.И. Прогнозирование и планирование в налогообложении: Учебник / И.И. Бабленкова, Л.С. Кирина, Г.Н. Карпова, Н.А. Горохова. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. – 351с.
61. Баранова И.В. Использование энтропии при оценке эффективности деятельности органов власти в сфере общественных финансов// Сибирская финансовая школа. – 2009. - №6.- с. 22-25.
62. Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования / О.Г. Бежаев. М.: Экзамен, 2001. - 128 с.

63. Беленчук А.А., Бусарова А.В., Лавров А.М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // Финансы. – 2012. - №7 – с.15-20.
64. Бетин О.И. Системные преобразования механизмов регулирования и управления межбюджетными отношениями в Российской Федерации: дис. д.э.н. М., 2002.
65. Бишенов А.А., Бозиева М.М. Межбюджетное регулирование на субфедеральном уровне // Финансы. – 2010. - №10. – с.9-13.
66. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе: пер. с англ. / М. Блауг. - М.: Дело ЛТД, 1994. – 720 с.
67. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. – №8. – с. 42–48.
68. Большой экономический словарь. Под ред. А.Н. Азрилияна. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003. – 520с.
69. Боровикова Е.В. Теоретико-методологические положения по организации бюджетного менеджмента // Финансы и кредит. – 2006. - №1. – с.56-63.
70. Боровикова Е.В. Современная концепция разработки бюджетной стратегии в субъекте Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. - №1. – с.2-10.
71. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Современная версия. М.: Эксмо, 2002. – 672с.
72. Булдаков С.К. Философия и методология образования / С.К. Булдаков, А.И. Субетто. Кострома, 2002.
73. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: учебное пособие / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. – 2-е изд. \_ М.: КНОРУС, 2006. – 208с.
74. Бюджетная система России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. Г.Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 703с.
75. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / О.В. Врублевская [и др.]; под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. 3-е изд., испр. и перераб. М.: Юрайт-Издат, 2003. – 838 с.

76. Васильева М.В., Нилова А.С. Модель оптимальной системы органов финансово-бюджетного контроля: проблемы и возможности преодоления структурно-институциональной неэффективности // Финансы и кредит. – 2011. - №45. – с.35-47.

77. Васильева М.В. Методология формирования эффективной системы государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля // Финансы и кредит. – 2011. - №27. – с.49-61.

78. Вахрин П.И. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / П.И. Вахрин. 2-е изд., испр. и доп. М.: Дашков и Ко, 2004. – 344 с.

79. Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского / Под ред.: Крутоголова М.А., Пер.: Энтин Л.М. М.: Прогресс, 1973. – 512 с.

80. Веницина В.В. Финансовый механизм межбюджетных отношений // Финансы и кредит. – 2010. - №22. – с.15-19.

81. Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория. – М.: Финансы и статистика, 1985. – 369с.

82. Волосов М.Е., Додонов В.Н., Капинус Н.И. Большой юридический словарь. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 680с.

83. Воробьева В. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики регионов // Управленческое консультирование. – 2002. - №2. – с.58-62.

84. Воронцов Б.В. Налоговая безопасность государства и экономических систем // Проблемы современной экономики. – 2008. - №3 (27). – URL: <http://www.m-economy.ru/art.php> (дата обращения: 20.02.2013 г.).

85. Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2002. 128 с.

86. Гармонизация социально-экономического развития как магистральное направление повышения конкурентоспособности современного государства / под ред. Емельянова С.Г., Минаковой И.В.. – Орел: АПЛИТ. – 2011. – 344с.

87. Говорина О.Л. Роль государства в обеспечении устойчивого развития экономики: дис. канд. экон. наук.: / Томск., 2003. – 149 с.

88. Гончаров П.К. Социальное государство: сущность и принципы // Вестник Российского университета дружбы народов. - 2000. - №2. – с. 46-59.
89. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – 2-е изд. –М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 495с.
90. Гришанова О.А. Сбалансированность бюджета субъекта РФ и пути повышения его доходов. – Иваново: Иван. Гос. Ун-т, 2004. – 220с.
91. Гребенникова В.А., Степанова Е.А. Совершенствование взаимоотношений между Российской Федерацией и субъектами РФ (муниципальными образованиями) в целях снижения рисков для доходов территориальных бюджетов // Финансы и кредит. – 2010. - №46. – с.30-34.
92. Громова А.С. Бюджетно-финансовая безопасность и экономический рост как критерии проведения экономической политики государства // Известия Томского политехнического университета. – 2007. - №6. – с.42-45.
93. Годин А.М., Максимова Н.С., Подпорина И.В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2009. – 628с.
94. Давыдова Л.В. Направления повышения качества межбюджетных отношений // Финансы. – 2007. - №10. – с.2-6.
95. Дадашев А.З., Лобанов А.В. Налоговое администрирование в Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2002.
96. Добрынин Н.М. Российский Федерализм: становление, современное состояние и перспективы: Монография. – Новосибирск: Наука, 2005. – 429с.
97. Добровский Е.А. Подходы к укреплению доходной базы региональных бюджетов // Финансы. – 2012. - №7. – с.30-33.
98. Дрожжина И.А. Применение методики оценки сбалансированности местных бюджетов за счет налоговых доходов (на примере муниципального образования г. Орла) // Финансы и кредит. – 2010. - №7. – с.43-50.
99. Евстигнеев Е.Н. Налоги и налогообложение / Е.Н. Евстигнеев – 4-е изд. – СПб.: Питер, 2007.



100. Едронов А.В. Прогнозирование налога на доходы физических лиц в целях формирования среднесрочных бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. – 2010. - №47. – с.19-28.
101. Ермакова Е.А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы // Финансы и кредит. – 2010. - №20 (404). – с.2-7.
102. Ерошкина Л.А. Качество управления финансами: региональный аспект // Финансы. – 2011. - №11. – с.3-9.
103. Ерошкина Л.А. Становление и развитие межбюджетных отношений // Финансы. – 2012. - №7. – с.10-14.
104. Завьялов Д.Ю. Совершенствование бюджетного планирования на основе социологических исследований // Финансы. – 2010. - №6. – с.15-20.
105. Завьялов Д.Ю. Стандартизация планирования целевых межбюджетных трансфертов // Финансы. – 2009. - №3. – с.21-24.
106. Завьялов Д.Ю. Целевое межбюджетное регулирование в бюджетной системе РФ как инструмент бюджетного управления // Финансы. – 2012. - №10. – с.9-13.
107. Зиганшина Л.А. Использование системы индикаторов в бюджетном планировании // Финансы и кредит. – 2010. - №12 – с.61-66.
108. Зенченко С. В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке / С.В. Зенченко. // Региональные проблемы преобразования экономики №1(14). – Махачкала: РАН ИСЭИ ДНЦ, 2008. – С.158-168.
109. Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации / А.Г. Игудин // Финансы. – 1998. – №8. – с. 3–7.
110. Ильин А.Е., Ильина Г.В. Анализ налоговых поступлений с доходов физических лиц // Экономический анализ: теория и практика. – 2009. - №10. // СПС Консультант Плюс.
111. Исаев А.А. Очерк теории и политики налогов / А.А. Исаев. М.: ЮрИнфоР-Пресс», 2004. – 395 с.
112. Исаев Э.А. Модернизация региональных финансов // Финансы и кредит. – 2010. - №14. – с.13-21.

113. Истомина Н.А. Программная составляющая расходов бюджета субъекта Российской Федерации как основа перехода к программному бюджету // Финансы и кредит. – 2011. - №27 – с.40-47.

114. Истомина Н.А. Налоговое регулирование финансовой базы местных бюджетов как элемент межбюджетных отношений и бюджетного планирования в регионе // Финансы и кредит. – 2011. - №44 – с.66-70.

115. Кадочников П. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации / П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин [и др.]. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

116. Кадочников П. Система федеральной финансовой поддержки регионов в России и ее влияние на бюджетную и налоговую политику субъектов РФ / П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин. М.: ИЭПП, 2002.

117. Калинина О.В., Огороков Р.В. Налоговый потенциал региона: теория и методы оценки. – СПб: Изд-во Политехн. Ун-та, 2007. – 228с.

118. Каючкина М.А. Бюджетные риски в процессе исполнения муниципальных бюджетов: Автореф. дисс...канд. экон. наук: 08.00.10: Тольятти, 2010. – 21с.

119. Ковалева Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации: учебное пособие / Т.М. Ковалева. – М.: КНОРУС, 2009. – 128с.

120. Ковалева Т.М. Основы организации бюджетного менеджмента в субъекте Федерации // Финансы и кредит. – 2003. - №6. – с.25-32.

121. Конституции государств Европейского Союза / под общ. Ред. Л.А. Окулькова. – М.: БЕК, 2007.

122. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт. Итоги становления и перспективы развития / И.А. Конюхова. М.: Формула права, 2004. – 456 с.

123. Коростелкина И.А. Налоговые индикаторы макро- и микроуровня // Финансы и кредит. – 2010. - №46. – с.43-49.

124. Костюк А.Н. Эволюция теорий налогообложения и практики формирования и функционирования налоговых систем в развитых странах. М., 2000.

125. Классика экономической мысли / В. Петти, А. Смит и др. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2000. -

126. Климанов В.В., Михайлова А.А. О формировании бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // Финансы. – 2011. - №2. – с.43-50.

127. Климанов В.В. Бюджетное стратегирование: новые вызовы для регионов России / [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.irof.ru/filemanager/files/stati/Budget%20strategy\\_2011.pdf](http://www.irof.ru/filemanager/files/stati/Budget%20strategy_2011.pdf) (дата обращения: 26.01.2013 г.).

128. Кураков Л.П., Кураков В.Л. Большой толковый словарь экономических и юридических терминов. – М.: Вуз и школа, 2001.

129. Курлядская Г.В., Николаенко Е.И., Шишкин Д.В. Децентрализация публичной власти и межбюджетных отношений в регионах России. М.: Центр фискальной политики. URL: [http://www.fpcenter.ru/tmp/Lyukova\\_doklad.pdf](http://www.fpcenter.ru/tmp/Lyukova_doklad.pdf)/ (дата обращения: 25.02.2011 г.).

130. Лавров А.М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация / А.М. Лавров // Вопросы экономики. – 1995. – №8. – с. 31–40.

131. Левина В.В. Механизм формирования бюджетной стратегии субъекта Федерации (на примере Тульской области) // Финансы и кредит. – 2010. - №11 (395). – с.43-49.

132. Левина В.В. Реализация стимулирующей функции межбюджетного регулирования на региональном уровне // Финансы. – 2010. - №11. – с.19-22.

133. Левина В.В. Развитие межбюджетных трансфертов в регионе // Финансы. – 2008. - №6. – с.24-27.

134. Левина В.В. Особенности финансов административных центров субъектов Федерации // Финансы. – 2012. - №10. – с.19-24.

135. Левина В.В. Реализация стимулирующей функции межбюджетного регулирования на региональном уровне // Финансы. – 2010. - №11. – с.28-37.

136. Лексин В. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ / В. Лексин, А. Швецов // Вопросы экономики. – 1998. – №3. – с. 32–38.
137. Ли-фу Н.С., Никулкина И.В., Скрыбина Н.М. Укрепление налоговой базы региональных и местных бюджетов в условиях кризиса // Финансы и кредит. – 2010. - №5. – с.57-61.
138. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Ин-т новой экономики, 2002. – 1280с.
139. Лыкова Л.Н. Современное состояние отечественной налоговой системы: некоторые проблемы (научный доклад). М. Институт экономики РАН, 2007. URL: [http://inecon.ru/tmp/Lykova\\_doklad.pdf/](http://inecon.ru/tmp/Lykova_doklad.pdf) (дата обращения: 22.02.2011 г.).
140. Любимцев Ю.И. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений // Экономист. - 2000. - №6. - с.25-28.
141. Маглакелидзе Т. О налоговом федерализме. – 2003. - №1. – с.25-32.
142. Мамедова Н.А. Оценка взаимодействия механизмов налогового и бюджетного регулирования // Финансы и кредит. – 2007. - №5 (245). – с.54-58.
143. Макарова С.Н. Совершенствование инструментов формирования программного бюджета // Финансы и кредит. – 2012. - №25 – с.8-16.
144. Малис Н.И. Социальный аспект налогового реформирования // Финансы. – 2012. - №5. – с.35-39.
145. Малис Н.И., Заглубская А.С. Консолидированные налогоплательщики, налоги и региональные бюджеты // Финансы. – 2013. - №8. – с.38-42.
146. Майбуров И.А. Теория и история налогообложения [Текст] / И.А. Майбуров. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 495 с.
147. Майбуров И.А. Налоговая система России: выбор дальнейшего пути реформирования // Финансы. – 2012. - №8 – с.45-49.
148. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ.. М: Бизнес Атлас, 2009. - 716с.

149. Молчанова Н.П. Применение программно-целевого метода в регулировании инвестиций на региональном уровне // Аудит и финансовый анализ. – 2010. - №1 – с.269-274.
150. Морозов И.А. Факторы, влияющие на инструменты регулирования межбюджетных отношений в рамках региона// Финансы и кредит. – 2012. - №45 – с.59-62.
151. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: учеб. / И.Н. Мысляева. М.: ИНФРА-М, 2003. – 268 с.
152. Любимцев Ю.И. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений // Экономист. – 2000. – №6. – с. 25–28.
153. Налоговое консультирование: теория и практика: учеб. пособие / Л.В. Севрюкова, Т.Ю. Ткачева, Л.В. Афанасьева; Юго-Зап. Гос. ун-т. Курск, 2011. - 244с.
154. Налоги и налоговое право: учебное пособие / под ред. А.В. Брызгалина. М.: «Аналитика-Пресс», 1998. – с.
155. Николаев В.А. Теория и практика распределения налоговых полномочий в Российской Федерации // Финансы и кредит. – 2011. - №11. – с.29-32.
156. Ниналалова Ф.И. Формирование эффективной модели бюджетного федерализма в России // Финансы и кредит. – 2010. - №46. – с.25-29.
157. Ниязметов А.К. Совершенствование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации: дис. канд. экон. наук.: / Финансовый университет., 2010. – 179 с.
158. Ожегов С.И. Словарь русского языка, М.: АЗЪ, 2000. – 698с.
159. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М.: Аз-буковник, 1999. – 944с.
160. Организация бюджетного процесса: учебник / И.М. Соломко, Е.Ю. Лемешко, О.И. Тишутина, Л.И. Ткачук, М. Н. Сломко. – М.: КНОРУС, 2010. – 184с.
161. Пансков В.Г. НДС и укрепление местных бюджетов // Финансы. – 2013. - №2. – с.38-43.

162. Пансков В.Г, Князев В.Г. Налоги и налогообложение: учеб. для вузов. – М.: МЦФЭР, 2003. – 628с.
163. Пансков В.Г. О возможных направлениях налоговой политики // Финансы. – 2012. - №5. – с.30-34.
164. Паскачев А.Б. Налоговый потенциал экономики России: Издательский дом «МЕЛАП», 2001. – 400с.
165. Пероненко И.А., Одинокая Т.А. Бюджет как инструмент повышения эффективности инновационного развития края // Финансы. – 2012. - №5 – с.17-19.
166. Пинская М.Р. Сочетание налоговых интересов всех уровней власти // Финансы. – 2010. - №6. – с. 34-38.
167. Пинская М.Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: дис. докт. экон. наук.: / Финансовый университет., 2011. – 385 с.
168. Полозков М.Г. Эффективное бюджетное выравнивание в системе межбюджетных отношений региона // Финансы. – 2010. - №4. – с.12-15.
169. Поляк Г.Б. Бюджетная система России. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 726с.
170. Пономаренко Е.В. Финансы общественного сектора России / Е.В. Пономаренко. М.: Экономика, 2001. – 191 с.
171. Попова Л.В., Маслова И.А., Дрожжина И.А. Практика исчисления налогов: учеб. пособие для ВУЗов/: Л.В. Попова, И.А. Маслова, И.А. Дрожжина. М: Дело и Сервис, 2008. 288с.
172. Попова Л.В. Элементы методики налогообложения сельскохозяйственных производителей при эффективном учетном процессе / Л.В. Попова, О.Г. Маслова // Управленческий учет. – 2008.- №2.
173. Предеха В.Н. О налоговом стимулировании малого бизнеса в городском округе // Финансы. – 2009. - №2. // СПС Консультант Плюс
174. Проект бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 года [Электронный ресурс] / Министерство финансов Российской Федерации: [офиц. сайт]. Режим доступа: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).
175. Пронина Л.И. Финансы муниципальных образований в условиях кризиса // Финансы. – 2009. - №7. // СПС Консультант Плюс.

176. Пушкарёва В.М. Исторический очерк развития финансовой науки / В.М.Пушкарёва. – М.: Типография ОАО «РМНТК», 2002. – 391с.
177. Пушкарёва, В.М. История финансовой мысли и политики налогов / В.М. Пушкарёва // - М.: Финансы и статистика.- 2001.
178. Райзберг Б.А. Экономика и управление / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский. М.: МПСИ, 2005. – 488 с.
179. Ржевская Т.Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций): монография / Т.Г. Ржевская. М.: Закон и право. 2008. 159 с.
180. Родионова В.М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России. – 2006. - №2. - с. 4-9.
181. Рыбакова Р.Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Финансы и кредит. – 2007. - №10 (250). – с.7-12.
182. Рыбакова Р.Ю. Построение межбюджетных отношений на долговременной основе // Финансы и кредит. – 2010. - №44. – с.25-31.
183. Сабанти Б.М., Тиникашвили Т.Ш. Денежное хозяйство России: монография / Б.М. Сабанти, Т.Ш. Тиникашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008 - 287с.
184. Сабитова Н.М. О понятии финансового потенциала региона и методология его оценки // Финансы. – 2003. - №2. – с.63-68.
185. Савкина Е.С. Системный налоговый анализ территориальных финансов дис. канд. экон. наук.: / Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс г. Орел., 2012. – 160 с.
186. Садков В.Г., Греков И.Е. Об искажении масштабов государственного бюджета в процессе рыночных трансформаций, недостаточной монетизации экономики и ключевых направлениях антикризисной стратегии // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. - №33 (90). – с. 43-52.
187. Садков В.Г., Аронов Д.В., Мельников С.А., Федякова Н.И. Мифы о чрезмерной налоговой нагрузке на бизнес и ключевые направления

модернизации налоговой системы России, устраняющие ее реальные недостатки // Финансы и кредит. – 2009. - №13. – с.19-27.

188. Сажин Ю.В., Смоланова О.В. Методы оценки бюджетно-налоговой безопасности муниципальных образований // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2009. - №5 (55). – с.100-105.

189. Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. – Екатеринбург: Приор. 1998. – 360с.

190. Сатаев М.У. Бюджетные риски, обусловленные финансово-бюджетной политикой субъекта Российской Федерации (муниципального образования) // Финансы и кредит. – 2010. - №43. – с.63-67.

191. Севрюкова Л.В. Налоги и налогообложение: учебное наглядное пособие / Л.В. Севрюкова, Т.Ю. Ткачева, С.Н. Белоусова; Курск. гос. техн. ун-т. Курск, 2009. 140с.

192. Семенова О.С. О подходах к классификации налоговых рисков // Финансы и кредит. – 2011. - №44. – с.71-76.

193. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М.: Юриспруденция, 2005. – 255с.

194. Сидорова Н.И. Возможности использования налоговых инструментов для регулирования регионального развития // Проблемы прогнозирования. – 2003. - №1. – С. 96-107.

195. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России: Автореф. дисс...докт. экон. наук: 08.00.10: Москва, 2012. – 44с.

196. Силуанов А.Г. Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы. – 2011. - №6. – с.3-8.

197. Слепов В.А., Шуба В.Б., Бурлачков В.К. Приоритетные направления развития межбюджетных отношений // Финансы. – 2009. - №3. – с.25-29.

198. Современный словарь иностранных слов: ок. 20000 слов / под ред. Л.Н. Комарова. М.: Русский язык, 2000. – 742с.



199. Соколов А.А. Теория налогов / А.А. Соколов. – М.: «ЮрИнфо-Пресс», 2003. – с.
200. Соколов Ю.А. Бюджетная безопасность Российской Федерации // Наука и экономика. – 2010. - №4 (4). – с.45-48.
201. Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Анализ внутрирегиональных межбюджетных отношений (на примере Красноярского края) // Экономический анализ: теория и практика. – 2009. - №7. // СПС Консультант Плюс.
202. Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Методика распределения средств финансовой поддержки муниципальных образований в целях совершенствования межбюджетного регулирования // Экономический анализ: теория и практика. – 2009. - №6. // СПС Консультант Плюс.
203. Сулейманов М.М. Налоговый федерализм как основа формирования бюджетного потенциала территорий // Финансы. – 2011. - №29. – с.67-68.
204. Стеба Н.Д., Пивоварова Н.В., Комарова Е.И. Оценка выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с предоставлением налоговых льгот // Экономические науки. – 2011. - №8(81). – с.185-188.
205. Тиникашвили Т.Ш. Коэффициентный анализ финансовой базы бюджета // Финансы и кредит. – 2009. - №39. – с.21-24.
206. Толковый словарь русского языка: электронная версия 4 тома / под ред. Д.Н. Ушакова. М.:Изд-во ЭТС, 1999 (CD-ROM).
207. Трунин И.В., Медведева О.В. Этапы построения основ налоговой системы РФ и ее совершенствование // Финансы. – 2012. - №4. – с.3-7.
208. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело, 2004.- 523с.
209. Уманец О.П. Структурная основа федерального бюджета Российской Федерации // Финансы и кредит. – 2011. - №30. – с.14-22.
210. Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998-2002. – М.: Дело, 2003. – 832с.

211. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – 608с.
212. Федерализм: энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 304с.
213. Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 504с.
214. Финансы: учебник / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2000. – 586с.
215. Финансы: Учебник / Под ред. Проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. – М.: Юрайт-М, 2001. – 620с.
216. Финансы: Учебник / под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1994. – 560с.
217. Финансы: Учебник под ред. Ковалевой А.М. – М.: Финансы и статистика, 2001.
218. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. Ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2004 г. – 1168с.
219. Формирование стратегических приоритетов регионов на основе сценария развития в долгосрочной перспективе: монография / А.Н. Михайлов, А.С. Зубарев, С.Г. Емельянов, Л.Н. Борисоглебская. М.: Высш. шк., 2008. 416 с.
220. Чистова В.Е. Бюджет Москвы-2012: программный, открытый, социально направленный // Финансы. – 2012. - №1 – с.3-5.
221. Шаланов Н.В. Системный анализ. Кибернетика. Синергетика: математические методы и модели. – Новосибирск: Издательство НГТУ, 2008. – 288с.
222. Шимширт Н.Д. Проблемы разработки программных бюджетов как современное направление повышения эффективности бюджетной политики // Вестник Томского гос. ун-та. Экономика. – 2011. - №2 – с.161-169.
223. Юткина Т. Ф. Налоги и налогообложение: Учебник / Т. Ф. Юткина - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. –

224. Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов РФ в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. М.: Норма. 2004. - №9. – с. 3-10.

225. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: учеб. / Л.И. Якобсон. М.: Аспект-Пресс, 1996. – 596 с.

226. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. / И.И. Янжул. – М.: Статут, 2002. -

227. Яшина Н.И. Теоретические и методические основы управления бюджетом: риски доходной части бюджета // Финансы и кредит. – 2004. - №8. – с. 56-63.

228. Яшина Н.И., Богомолов С.В. Определение бюджетной устойчивости муниципальных образований на основе сводного трендового индикатора и с учетом факторов риска бюджета территорий // Финансы и кредит. – 2010. - №3. – с.11-20.

229. Gramlich E.M. Federalism and Federal Deficit Reduction // National Tax J. 1987. N 40. P. 299–313.

230. Bailey J. S., Connolly S. The flypaper effect: Identifying areas for further research // Public Choice. Vol. 95. - 1998. –с.335-361.

231. Case A.C., James R., Hines Jr., Harvey S.R. Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States // Journal of Public Economics. -1993. -Vol. 52. No 3. – с. 285-307.

232. Dollery, B.E., Worthington A.C. Federal expenditure and fiscal illusion: A test of the flypaper hypothesis in Australia // The Journal of Federalism. -1995.- №25.- с. 23-34.

233. Gramlich E.M. Federalism and Federal Deficit Reduction // National Tax J. 1987. N 40. P. 299–313.

234. Grossman P.J. The impact of federal and state grants on local government spending. A test of fiscal illusion hypothesis // Public Finance Quarterly. -1990. -Vol. 18. No. 3. - с. 313-327.

235. Hamilton B.W. The flypaper effect and other anomalies // Journal of Public Economics. -1983. -Vol. 22. - с. 347-361.

236. Hines J.R.-Jr., Thaler R.H. Anomalies: The Flypaper Effect // The Journal of Economic Perspectives. -1995. -Vol. 9. No. 4 (Autumn).- c. 217-226.

237. Knight B. Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program // The American Economic Review. - 2002. - Vol. 92. No. I. March.- c. 71-92.

238. Mathews R. The Theory and Practic of Equalization // A Reform for The Queensland Government, 1993.

239. Musgrave, Richard A. Who Should Tax, Where and What? // Tax Assignment in Federal Countries, ed. Charles E. McLure; Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations, Australian National University, 1983. P.2-19.

240. Olmsted G.M., Arthur T. Denzau, Judath A.R. We voted for this? Institutions and Educational Spending // Journal of Public Economics. - 1993. - Vol. 52. Issue 3 (October). – c. 363-376.

241. Sagbas I., Naci Tolga Saruc. The Surge Impact of the Flypaper, Substitution and Stimulation Effect on Local Tax Effort in Turkey // International Research Journal of Finance and Economics. - 2008. -Vol. 13. January.- c. 42-49.

242. Shah A. Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Washington, D.C.: World Bank, 1994.

## Приложение 1

Таблица 1 – Распределение бюджетных ассигнований бюджета  
Курской области на 2013-2015 годы по государственным программам

Наименование	ГП	Итого расходы на 2013 год	Итого расходы на 2014 год	Итого расходы на 2015 год
Всего расходов		34811754,1	33018305,8	31475626,3
Развитие здравоохранения в Курской области	1	3943490,4	3241944,3	2895154,3
Развитие образования в Курской области	2	7681328,3	7558678,4	7630111,8
Социальная поддержка граждан в Курской области	3	5217015,2	5486058,2	5818489,1
услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения в Курской области	4	28402	14756	16786
Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан в Курской области	5	1217024,3	1263675,8	920589,3
Содействие занятости населения в Курской области	6	442198,5	455065,6	452514,1
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности на территории Курской области	7	5708,5	30618,5	30665
Противодействие злоупотреблению наркотиками и медико-социальная реабилитация больных наркоманией в Курской области	8	4648	5271	6581
Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	9	22869,5	36044,5	44589
Развитие культуры в Курской области	10	314267,3	309861,6	315207,5
Развитие физической культуры и спорта в Курской области	11	236953,4	238547,5	240046,2
Повышение эффективности реализации молодежной политики, создание благоприятных условий для развития туризма и развитие системы оздоровления и отдыха детей в Курской области	12	252300,2	258948,3	259845,8
Развитие архивного дела в Курской области	13	40177,7	111276,1	45742,4
Экономическое развитие Курской области и инновационная экономика	14	102898,7	141487,3	145135,5
Развитие промышленности в Курской области и повышение ее конкурентоспособности	15	8844	0	0
Развитие информационного общества в Курской области	16	53583,2	52698,4	48004
Развитие транспортной системы и обеспечение перевозки пассажиров в Курской области	17	4232025,5	3672334,7	3850127,8
Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Курской области	18	835915,7	844951,7	859040
Развитие внешнеэкономических и внешних связей Курской области	19	2210,9	2630,9	2630,9
Воспроизводство и использование природных ресурсов, охрана окружающей среды в Курской области	20	144866,6	85379,8	85391,4
Развитие лесного хозяйства в Курской области	21	106347,5	117823,3	117823,3
Повышение энергоэффективности и развитие энергетики в Курской области	22	46385,6	24749,2	23000
Обеспечение реализации региональной государственной политики в Курской области	23	70667,1	50413,7	39766,9
Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, государственным долгом и повышения устойчивости бюджетов Курской области	24	1845611,3	1645509,3	1390916,1
Управление государственным имуществом Курской области	25	40481	38658	38658
Реализация государственной политики в сфере печати и массовой информации в Курской области	26	93995,8	82264,6	86860,8
Создание условий для эффективного исполнения полномочий в сфере юстиции	27	58543,1	61883,7	62007,1
Непрограммная деятельность	50	7762994,8	7186775,4	6049943

## Приложение 2

Таблица 1 – Инвестиции в основной капитал и сумма льгот по налогу на имущество организаций по Центральному федеральному округу в 2012 г. \*, в млн. руб.

Субъекты Федерации	Инвестиции в основной капитал	Сумма налога на имущество организаций не поступившая в связи с предоставлением налоговых льгот, в том числе	
		По льготам, установленным ст.381 НК РФ	По льготам, установленным законодательными органами власти субъектов РФ
Белгородская область	132988,3	830,54	696,72
Брянская область	47994,076	733,158	260,7
Владимирская область	57388,34	1 283,98	599,74
Воронежская область	152030,63	1 068,35	3 413,169
Ивановская область	30772,4	839,824	73,742
Калужская область	68959,02	868,323	1 814,497
Костромская область	15082,88	487,540	68,486
Курская область	58021,15	2 423,927	624,606
Липецкая область	117107,92	1 416,062	392,29
Орловская область	35124,34	621,129	738,201
Рязанская область	52826,76	1 352,924	1 029,044
Смоленская область	60163,98	1 437,744	537,054
Тамбовская область	64971,20	928,94	408,914
Тверская область	83722,77	2 651,260	596,288
Тульская область	71874,15	1 048,526	474,311
Ярославская область	69932,05	2 180,928	730,089

\*составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики, официальный сайт [http://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_14p/Main.htm), по данным ФНС России, официальный сайт <http://www.nalog.ru>

### Приложение 3

Таблица 1 - Результаты ранжирования поступивших налоговых платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации по Центральному федеральному округу по основным видам экономической деятельности в 2009-2011 гг.

Виды экономической деятельности	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	тыс. руб.	ранг	тыс. руб.	ранг	тыс. руб.	ранг
1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	7900389	8	10157135	15	10060021	15
2.Рыболовство, рыбоводство	145278	16	168644	16	206304	16
3.Добыча полезных ископаемых	11731977	15	3155209	13	39819089	13
4.Обрабатывающие производства	344070518	2	425195929	3	500952792	3
5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	53863997	9	74731917	8	76574534	8
6.Строительство	150285595	7	155888619	6	196906769	6
7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	307646986	3	431003195	2	561262341	2
8.Гостиницы и рестораны	23225682	14	30338400	14	36285888	14
9.Транспорт и связь	215732350	4	256722855	4	266442619	5
10.Финансовая деятельность	177500970	6	227970041	5	267273565	4
11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	350760902	1	464244127	1	646545749	1
12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	50355564	10	67146271	9	73702530	9
13.Образование	40399316	12	47653203	11	56986214	11
14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг	34816842	13	40606633	12	46022642	12
15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	49643055	11	54982068	10	69218195	10
16.Остальные виды экономической деятельности	199030554	5	112720500	7	117503193	7

Таблица 2 - Результаты ранжирования задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему РФ по Центральному федеральному округу по основным видам экономической деятельности в 2009-2011 гг.

Виды экономической деятельности	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	тыс. руб.	ранг	тыс. руб.	ранг	тыс. руб.	ранг
1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	5562529	7	6264109	8	5590242	9
2.Рыболовство, рыбоводство	74014	1	83688	1	110863	1
3.Добыча полезных ископаемых	27887249	14	16710021	11	1563985	6
4.Обрабатывающие производства	38014569	15	38216114	14	37912418	14
5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5647859	8	5220048	7	6312147	10
6.Строительство	22830385	12	26799879	13	26134140	12
7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	86716751	16	88762907	16	74244774	16
8.Гостиницы и рестораны	722462	3	817858	4	880550	3
9.Транспорт и связь	7569904	9	7530850	10	7338739	11
10.Финансовая деятельность	13003956	11	45881986	15	46262549	15
11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	22893641	13	25329364	12	26833580	13
12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	877759	5	932984	5	917742	4
13.Образование	739117	4	706473	3	976524	5
14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг	420821	2	524585	2	491692	2
15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3872406	6	4011078	6	4102907	8
16.Остальные виды экономической деятельности	10941486	10	7204232	9	2971426	7



Таблица 3 - Результаты ранжирования ВРП по Центральному федеральному округу по основным видам экономической деятельности в 2009-2011 гг.

Виды экономической деятельности	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	доля	ранг	доля	ранг	доля	ранг
1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	2,8	10	2,3	10	2,8	9
2.Рыболовство, рыбоводство	0	15	0	15	0	15
3.Добыча полезных ископаемых	0,4	14	0,8	14	0,9	13
4.Обрабатывающие производства	17,2	3	16,5	2	17,1	2
5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4,2	7	4,6	5	4,8	5
6.Строительство	4,5	6	4,5	6	4,3	6
7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	27,7	1	30,5	1	31	1
8.Гостиницы и рестораны	1	12	1	12	0,9	13
9.Транспорт и связь	9,4	4	10	4	9,5	4
10.Финансовая деятельность	0,9	13	0,9	13	0,9	13
11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	17,9	2	16,3	3	15,7	3
12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	4,8	5	4,4	7	4,1	7
13.Образование	3,1	9	2,7	9	2,5	10
14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг	3,7	8	3,4	8	3,4	8
15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	2,1	11	2,1	11	2,1	11
16.Остальные виды экономической деятельности	0	16	0	16	0	16

Приложение 4

Таблица 1 - Результаты ранжирования поступивших налоговых платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации по основным видам экономической деятельности Курской области в 2009-2011 гг.

Виды экономической деятельности	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	тыс. руб.	ранг	тыс. руб.	ранг	тыс. руб.	ранг
1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	-28 012	16	71 604	14	-640 759	16
2.Рыболовство, рыбоводство	3 871	14	4 621	15	5 069	14
3.Добыча полезных ископаемых	1 307 485	7	4 996 442	2	7 212 052	1
4.Обрабатывающие производства	4 198 790	1	5 238 497	1	4 384 966	2
5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	1 968 373	4	2 768 698	4	2 436 732	5
6.Строительство	1 360 314	6	1 478 270	7	1 451 449	8
7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	2 529 582	2	3 069 065	3	3 386 592	3
8.Гостиницы и рестораны	68 957	13	80 276	13	91 175	13
9.Транспорт и связь	1 830 693	5	2 148 911	6	2 691 407	4
10.Финансовая деятельность	561 453	11	1 130 466	9	1 638 385	7
11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	2 032 693	3	2 487 530	5	2 275 050	6
12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	1 021 396	8	1 280 945	8	1 322 036	9
13.Образование	941 272	9	967 954	10	1 193 030	10
14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг	663 080	10	679 411	11	868 678	11
15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	253 489	12	278 066	12	314 229	12
16.Остальные виды экономической деятельности	27	15	40	16	47	15

Таблица 2 - Результаты ранжирования задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему РФ по основным видам экономической деятельности Курской области в 2009-2011 гг.

Виды экономической деятельности	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	тыс. руб.	ранг	тыс. руб.	ранг	тыс. руб.	ранг
1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	679 227	15	413 598	13	274 381	13
2.Рыболовство, рыбоводство	1 015	3	616	2	671	2
3.Добыча полезных ископаемых	797	2	2 098	3	4 009	3
4.Обрабатывающие производства	1 334 291	16	1 094 658	15	994 035	15
5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	39 555	8	30 105	7	12 873	6
6.Строительство	603 898	13	581 183	14	684 721	14
7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	670 945	14	1 441 756	16	1 297 436	16
8.Гостиницы и рестораны	4 692	4	16 724	5	8 110	4
9.Транспорт и связь	92 151	10	169 512	11	182 381	12
10.Финансовая деятельность	7 340	5	12 304	4	26 524	8
11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	293 028	12	299 656	12	141 552	11
12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	16 931	6	29 779	6	14 093	7
13.Образование	48 565	9	85 245	9	57 684	9
14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг	25 425	7	39 800	8	12 148	5
15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	103 503	11	103 664	10	100 050	10
16.Остальные виды экономической деятельности	18	1	237	1	1	1

Таблица 3 - Результаты ранжирования ВРП по основным видам экономической деятельности по Курской области в 2009-2011 гг.

Виды экономической деятельности	2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	доля	ранг	доля	ранг	доля	ранг
1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	13,16	3	10,23	5,5	9,48	6
2.Рыболовство, рыбоводство	0,02	15	0,02	15,5	0,03	15
3.Добыча полезных ископаемых	6,62	7	12,16	3	26,59	1
4.Обрабатывающие производства	16	2	15,98	2	19	3
5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	16,45	1	16,86	1	20,58	2
6.Строительство	5,02	9	4,67	9	5,18	8
7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	12,57	4	10,19	5,5	9,85	5
8.Гостиницы и рестораны	0,47	13	0,42	13	0,44	13
9.Транспорт и связь	7,55	5	10,51	4	17,42	4
10.Финансовая деятельность	0,27	13	0,23	14	0,22	14
11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	5,78	8	4,8	8	4,76	9
12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	7,07	6	6,26	7	6,6	7
13.Образование	4,25	10	3,48	10	3,41	11
14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг	3,81	11	3,34	11	3,49	10
15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	0,96	12	0,85	12	0,88	12
16.Остальные виды экономической деятельности	13,16	3	10,23	5,5	9,48	6

Приложение 5

Таблица 1 - Состав и характеристики кластеров по Центральному федеральному округу в 2009 году

Показатель	Среднее значение показателя	Среднее квадратическое отклонение	Коэффициент вариации, %	Номер и состав кластера
x1	3,4	2,322	5,3	№1 4.Обрабатывающие производства 6.Строительство 7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования
x2	13	2,7386	7,5	9.Транспорт и связь
x3	3,2	1,923	3,7	11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг
x1	8,6	3,911	15,3	№2 1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 3.Добыча полезных ископаемых 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды
x2	10	2,738	7,5	10.Финансовая деятельность
x3	12	3,535	12,5	16.Остальные виды экономической деятельности
x1	12,667	2,16	4,667	№3 2.Рыболовство, рыбоводство 8.Гостиницы и рестораны 12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение 13.Образование 14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг
x2	3,5	1,87	3,5	15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
x3	10	3,464	12	

Таблица 2 - Состав и характеристики кластеров по Центральному федеральному округу в 2010 году

Показатель	Среднее значение показателя	Среднее квадратическое отклонение	Коэффициент вариации, %	Номер и состав кластера
				№1 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды  12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение
x1	10	1,825	3,333	
x2	4,25	2,27	4,916	13.Образование
x3	7,25	1,707	2,9166	14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг
				№2 4.Обрабатывающие производства 6.Строительство 7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования  9.Транспорт и связь 10.Финансовая деятельность
x1	3,5	1,87	3,5	
x2	13,3	2,16	4,667	
x3	4,833	4,35507	18,9667	11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг
				№3 1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 2.Рыболовство, рыбоводство  3.Добыча полезных ископаемых 8.Гостиницы и рестораны 15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
x1	12,5	3,991	11,5	
x2	6,5	3,619	13,1	16.Остальные виды экономической деятельности
x3	13	2,36643	5,6	

Таблица 3 - Состав и характеристики кластеров по Центральному федеральному округу в 2011 году

Показатель	Среднее значение показателя	Среднее квадратическое отклонение	Коэффициент вариации, %	Номер и состав кластера
x1	5,5	2,121	4,5	№1 10. Финансовая деятельность 16. Остальные виды экономической деятельности
x2	11	5,65	32	
x3	14,5	2,121	4,5	
x1	4,166	2,639	6,966	№2 4. Обрабатывающие производства 5. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды 6. Строительство 7. Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования 9. Транспорт и связь 11. Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг
x2	12,666	2,16	4,66	
x3	3,5	1,87	3,5	
x1	12,5	2,449	6	№3 1. Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 2. Рыболовство, рыбоводство 3. Добыча полезных ископаемых 8. Гостиницы и рестораны 12. Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение 13. Образование 14. Здравоохранение и предоставление социальных услуг 15. Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
x2	10,75	2,764	7,642	
x3	10,75	2,7645	7,6428	

## Приложение 6

Таблица 1 - Состав и характеристики кластеров по Курской области в 2009 году (по трем признакам)

Показатель	Среднее значение показателя	Среднее квадратическое отклонение	Коэффициент вариации, %	Номер и состав кластера
x1	10,3333	3,26598	10,6666	№1 1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 3.Добыча полезных ископаемых 12.Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение 13.Образование
x2	8,3333	4,4572	19,8666	14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг
x3	8,1666	3,43025	11,7666	15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
x1	13,25	1,70782	2,19666	№2 2.Рыболовство, рыбоводство
x2	3,25	1,70782	2,19666	8.Гостиницы и рестораны 10.Финансовая деятельность
x3	14,5	1,29099	1,6666	16.Остальные виды экономической деятельности
x1	3,5	1,87082	3,5	№3 4.Обрабатывающие производства 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды
x2	12,166	2,85773	8,166	6.Строительство 7.Оптовая и розничная торговля
x3	4,8333	3,18852	10,166	9.Транспорт и связь 11.Операции с недвижимым имуществом



Таблица 2 - Состав и характеристики кластеров по Курской области в 2010 году (по трем признакам)

Показатель	Среднее значение показателя	Среднее квадратическое отклонение	Коэффициент вариации, %	Номер и состав кластера
x1	12,2857	2,56348	6,5714	№1 2.Рыболовство, рыбоводство 8.Гостиницы и рестораны 10.Финансовая деятельность 13.Образование 14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг
x2	5,5714	3,50509	12,2857	15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
x3	13	2,14087	4,5833	16.Остальные виды экономической деятельности
x1	6	4,47213	20	№2 1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство  4.Обрабатывающие производства 6.Строительство 7.Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования
x2	13,5	1,87082	3,5	9.Транспорт и связь
x3	5,6666	2,56255	6,566	11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг
x1	4,6666	3,055	9,3333	№3 3.Добыча полезных ископаемых
x2	5,333	2,08166	4,333	5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды
x3	3,666	3,055	9,333	12.Государственное управление

Таблица 3 - Состав и характеристики кластеров по Курской области в 2011 году (по трем признакам)

Показатель	Среднее значение показателя	Среднее квадратическое отклонение	Коэффициент вариации, %	Номер и состав кластера
x1	14	1	1	№1 2.Рыболовство, рыбоводство
x2	2,33	1,52725	2,333	8.Гостиницы и рестораны 16.Остальные виды экономической деятельности
x3	14,666	1,52752	2,333	
x1	3	1,58113	2,5	№2 3.Добыча полезных ископаемых 4.Обрабатывающие производства 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды
x2	10,4	5,6833	32,3	7.Оптовая и розничная торговля
x3	3	1,58113	2,5	9.Транспорт и связь
x1	9,875	3,18198	10,125	№3 1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 6.Строительство 10.Финансовая деятельность 11.Операции с недвижимым имуществом 12.Государственное управление 13.Образование
x2	9,625	30,02076	9,125	14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг
x3	9,625	2,66927	7,125	15.Предоставление прочих коммунальных

Таблица 4 - Состав и характеристики кластеров по Курской области в 2009 году (по двум признакам)

Показатель	Среднее значение показателя	Среднее квадратическое отклонение	Коэффициент вариации, %	Номер и состав кластера
x1	3,5	1,87082	3,5	№1 4.Обрабатывающие производства 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды 6.Строительство 7.Оптовая и розничная торговля 9.Транспорт и связь
x2	12,166	2,8573	8,1666	11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг
x1	14	2,8242	8	№2 1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство
x2	13	2,82842	8	15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
x1	10,875	2,90012	8,41071	№3 2.Рыболовство, рыбоводство 3.Добыча полезных ископаемых 8.Гостиницы и рестораны 10.Финансовая деятельность 12.Государственное управление 13.Образование 14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг
x2	4,625	2,66927	7,125	16.Остальные виды экономической деятельности

Таблица 5 - Состав и характеристики кластеров по Курской области в 2010 году (по двум признакам)

Показатель	Среднее значение показателя	Среднее квадратическое отклонение	Коэффициент вариации, %	Номер и состав кластера
x1	4	2,16024	4,6666	№1 3.Добыча полезных ископаемых 4.Обрабатывающие производства 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды 6.Строительство 7.Оптовая и розничная торговля 9.Транспорт и связь
x2	11,1428	4,67006	21,8095	11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг
x1	13,25	3,09569	9,58333	№2 2.Рыболовство, рыбоводство 8.Гостиницы и рестораны 10.Финансовая деятельность
x2	3	1,82574	3,333	16.Остальные виды экономической деятельности
x1	11	2,23606	5	№3 1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 12.Государственное управление 13.Образование 14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг
x2	9,2	2,58843	6,7	15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг

Таблица 6 - Состав и характеристики кластеров по Курской области в 2011 году (по двум признакам)

Показатель	Среднее значение показателя	Среднее квадратическое отклонение	Коэффициент вариации, %	Номер и состав кластера
x1	4	2,16024	4,666	№1 3.Добыча полезных ископаемых 4.Обрабатывающие производства 5.Производство и распределение электроэнергии, газа и воды 7.Оптовая и розничная торговля 9.Транспорт и связь 10.Финансовая деятельность
x2	10,1428	4,7409	22,4761	11.Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг
x1	11	3,16227	10	№2 1.Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство 6.Строительство 12.Государственное управление
x2	10,6	2,88097	8,3	13.Образование 15.Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
x1	13,25	1,70782	2,91666	№3 2.Рыболовство, рыбоводство 8.Гостиницы и рестораны 14.Здравоохранение и предоставление социальных услуг
x2	3	1,82574	3,3333	16.Остальные виды экономической деятельности