

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(НИУ «БелГУ»)

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ
КАФЕДРА ЭКОНОМИКИ И МОДЕЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ
ПРОЦЕССОВ

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА В
СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 38.04.01 Экономика
заочной формы обучения, группы 09001686
Стриженко Анастасии Сергеевны

Научный руководитель
д.э.н., профессор
Льщикова Ю.В.

Рецензент
к.э.н., доцент кафедры бухгалтерского
учета, анализа и статистики
Белгородского университета
кооперации, экономики и права
Устинова Е.М.

БЕЛГОРОД 2019

Аннотация

В данной работе рассмотрены теоретические аспекты бюджетной политики государства, а также проведен анализ бюджетной политики региона на материалах Ставропольского края. На основе анализа проведена оценка результативности проведения бюджетной политики региональными и местными органами Ставропольского края. Также были предложены направления совершенствования региональной бюджетной политики. Целью диссертационного исследования является теоретическое обоснование стимулирующего влияния системы межбюджетных отношений на социально-экономическое развитие территорий и разработка направлений совершенствования механизма реализации региональной бюджетной политики на практике. Научная новизна исследования состоит в теоретическом обосновании структурных элементов механизма региональной бюджетной политики и разработке мер по их практической реализации, способствующих совершенствованию бюджетного процесса.

Annotation

In this paper, we consider the theoretical aspects of the state budget policy, as well as analyze the budget policy of the region on the materials of the Stavropol Territory. Based on the analysis, an assessment of the performance of the budget policy by the regional and local authorities of the Stavropol Territory was carried out. Directions for improving the regional budget policy were also proposed. The aim of the dissertation research is the theoretical substantiation of the stimulating influence of the system of interbudget relations on the socio-economic development of territories and the development of directions for improving the mechanism for implementing regional budget policy in practice. The scientific novelty of the study consists in the theoretical substantiation of the structural elements of the mechanism of regional budgetary policy and the development of measures for their practical implementation, contributing to the improvement of the budget process.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. Теоретические основы организации бюджетных отношений в России.....	8
1.1. Структура бюджетной системы и направления формирования бюджетной политики государства.....	8
1.2. Система территориальных финансов и роль бюджетов муниципальных образований в ее организации.....	20
1.3. Принципы и механизм организации межбюджетных отношений в Российской Федерации.....	34
ГЛАВА 2. Бюджетная политика региона в сфере формирования и распределения средств.....	49
2.1. Анализ структуры и динамики источников формирования бюджета Ставропольского края и направлений их использования.....	49
2.2. Порядок распределения финансовой помощи регионам.....	69
2.3. Оценка результативности проведения бюджетной политики региональными и местными органами власти Ставропольского края.....	82
ГЛАВА 3. Реализация региональной бюджетной политики в рыночной экономике.....	97
3.1. Методика оценки финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований.....	97
3.2. Направления совершенствования региональной бюджетной политики.....	116
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	128
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	131
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	

ВВЕДЕНИЕ

Экономические и политические реформы, проводимые в Российской Федерации с начала девяностых годов XX века, коренным образом изменили бюджетную систему и механизм управления правами собственности. Предпосылки рационального формирования и использования ресурсов государственного бюджета дают власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную реорганизацию, стимулировать развитие приоритетных секторов народного хозяйства, обеспечивать социальную поддержку менее обеспеченных слоев населения [8].

Федеральный бюджет, являясь главным средством мобилизации и распределения денежных потоков на уровне страны, кроме того, выступает инструментом государственной региональной политики. Взаимоотношения между бюджетами различных уровней в Российской Федерации характеризуются многочисленными проблемами, такими как отсутствие механизма четкого разграничения расходных полномочий и доходных источников, повышения бюджетной обеспеченности муниципальных образований и покрытия расходов территорий их собственными налоговыми доходами, сокращения количества дотационных бюджетов, оздоровления системы региональных финансов и т.д. Среди стратегических и тактических направлений совершенствования бюджетной политики административно-территориальных образований значимыми являются: построение эффективной системы финансовой поддержки бюджетов субфедерального и местного уровней; создание стимулов для проведения рациональной налоговой политики; применение научно обоснованных подходов к управлению государственными финансами [81].

Изложенное характеризует актуальность выбранной темы диссертационной работы в области исследования вопросов совершенствования механизма реализации бюджетной политики, системы управления доходами и расходами бюджетов, планирования и прогнозирования их финансовых ресурсов и конкретизации данных мер для отдельно взятого региона Российской Федерации.

Проблемы оптимизации бюджетной системы на уровне государства исследованы в работах известных зарубежных ученых: Дж. Бьюкенена, Д. Кинга, В. Оутса, а также отечественных специалистов - Д.А. Аллахвердяна, Л.А. Дробозиной, В.Н. Лексина, М.В. Романовского, В.М. Родионовой, С.Г. Синельникова-Мурылева, И.В. Трунина и др.

Изучению проблем реализации бюджетной политики, совершенствования системы управления государственными доходами и расходами посвящены труды многих экономистов: Г.В. Базаровой, А.М. Бирмана, М.В. Васильевой, А.Г. Зверева, А.М. Лаврова, В.Г. Панскова, И.В. Подпориной, Л.П. Прониной, Б.И. Филимонова, В.Б. Христенко, А.В. Швецова, Е.Г. Ясина и др. Различные способы решения проблем регулирования межбюджетных отношений сформулированы в исследованиях И.А. Бланка, В.С. Врублевской, В.В. Ковалева, Н.Д. Кочетовой, Г.Б. Поляка, Е.А. Стояновой, К.В. Якушевой и других ученых.

Отмечая теоретическую значимость и практическую важность отмеченных научных работ, следует подчеркнуть, что они не исключают дискуссионности постулата о том, что эффективность региональной бюджетно-налоговой политики в целом влияет не только на межбюджетные отношения, но и на финансовую систему региона и муниципалитетов, величину бюджетных доходов. Проблема, которая возникает при распределении бюджетных средств, связана с определением налогового ресурса региона и оценкой результативности проведения бюджетной политики. Кроме того, необходимо совершенствование механизма ее реализации применительно к конкретному субъекту РФ, что и определило актуальность проведенного исследования, инициировало постановку цели, задач и построение логики диссертации.

Целью диссертационного исследования является теоретическое обоснование стимулирующего влияния системы межбюджетных отношений на социально-экономическое развитие территорий и разработка направлений совершенствования механизма реализации региональной бюджетной политики на практике.

Достижению поставленной цели способствует решение ряда задач:

- в теоретическом аспекте исследовать сущность и содержание бюджетной политики и охарактеризовать ее основные элементы;
- раскрыть содержание методов, инструментов, рычагов реализации бюджетной политики на региональном уровне;
- рассмотреть взаимосвязь государственных и региональных финансов и конкретизировать роль бюджетов муниципальных образований в их организации;
- изучить существующие методики оценки результативности бюджетной политики, основанные на расчете качественных и количественных показателей, проиллюстрировать направления их практической реализации;
- провести анализ доходной и расходной частей бюджета региона, дать оценку его устойчивости, исследовать условия и выявить факторы, ее определяющие;
- сформулировать основные направления совершенствования бюджетной политики и повышения качества управления государственными и региональными финансами;
- обосновать комплекс мер, способствующих рационализации механизма управления расходами и самообеспеченностью бюджетов.

Предметом исследования выступает система финансовых отношений в контексте решения стратегических, тактических и оперативных задач бюджетной политики и реализации мер по ее совершенствованию на уровне административно-территориальных образований, а также механизм распределения доходов и расходов и управления бюджетами субъектов Федерации.

Объектом диссертационного исследования является бюджетная система Ставропольского края.

Теоретической и методологической основой диссертации послужили научные концепции, фундаментальные исследования, представленные в трудах отечественных и зарубежных ученых по теории государственных финансов, разработки и рекомендации экономистов в области межбюджетных отношений,

бюджетной политики, а также законодательные и иные нормативные акты органов государственной власти различного уровня. В процессе обработки и анализа материала использовались такие методы, как абстрактно-логический, монографический, структурный, экономико-статистический, экономико-математические, а также специальные приемы экономического анализа: сравнения, группировки.

Научная новизна исследования состоит в теоретическом обосновании структурных элементов механизма региональной бюджетной политики и разработке мер по их практической реализации, способствующих совершенствованию бюджетного процесса. Наиболее важные научные результаты, полученные в процессе исследования, заключаются в следующем:

- интерпретирована сущность бюджетной политики, охарактеризованы формы бюджетных отношений, подчеркнута важность субсидиарной организации межбюджетных связей, усилении их стимулирующей роли и инвестиционной поддержки, реализация которых повысит автономность, сбалансированность и реалистичность бюджетов;

- обоснованы задачи бюджетно-налоговой политики в направлении обеспечения стабильности налогового законодательства и межбюджетных отношений, качества финансового менеджмента, внедрения достоверного и объективного бюджетного планирования; сгруппированы методы, инструменты и рычаги ее реализации;

- предложены показатели оценки бюджетного потенциала на субфедеральном уровне и эффективности распределения финансовой помощи, способствующие идентификации вектора роста результативности бюджетной политики региональных и местных органов власти;

- дана характеристика функционально-управленческому и структурному подходам к реализации бюджетной политики в административно-территориальных образованиях, позволившим выявить возможности количественного и качественного воздействия бюджетных отношений на экономику региона;

- сформулированы меры по совершенствованию долговой политики и порядка финансирования социально значимых сфер, основанные на анализе доходных источников бюджета Ставропольского края и расходных обязательств;

- в целях определения финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований предложен комплекс критериев: долговой нагрузки, уровня зависимости и дотационности, среднечеловеческих бюджетных показателей;

- разработан механизм перераспределения налоговых поступлений по НДФЛ, имущественным и ресурсным налогам между уровнями бюджетной системы, способствующий повышению бюджетной автономии, для оценки эффективности которого рекомендовано использовать коэффициент налогового замещения.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в разработке рекомендаций по совершенствованию механизма реализации региональной бюджетной политики. Непосредственное практическое значение имеют разработанная в процессе исследования методика анализа результативности проведения бюджетной политики региональными и местными органами власти Ставропольского края, сформулированные направления ее совершенствования, а также обоснованные подходы к оценке финансового состояния и качества управления бюджетами.

Рекомендации, предложенные в диссертации, могут быть использованы в практической деятельности финансовых органов всех уровней власти, в качестве ориентиров для дальнейшего совершенствования бюджетной системы и бюджетного процесса.

Результаты дипломного исследования прошли апробацию на XXXIV Международной научной конференции «Современная наука» в журнале об экономических науках «Бенефициар».

МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

1.1 Структура бюджетной системы и направления формирования бюджетной политики государства

Бюджетная система представляет собой сложный механизм, характеризующий особенности взаимоотношений федеральных и местных органов власти, она является главным звеном финансовой системы государства.

Годом рождения бюджетной системы России можно признать 1327 год, когда Иван Калита, великий князь московский (ок. 1296-1340гг.), получил от Орды не только ярлык на великое княжение Владимирское — символ верховной власти на Руси, но и, впервые, право собирать дань с русских княжеств. Князь оправдал свое историческое прозвище Калита, то есть кошель с деньгами, поскольку по некоторым оценкам в казну Орды попадала в среднем лишь одна пятая часть собранной дани. Считается, что этот факт сыграл решающую роль в превращении Москвы в финансовый центр Северо-Восточной Руси того времени [66].

В царской России составление государственных смет началось, в отличие от Западной Европы, достаточно поздно - только в XVII веке. Первая в России смета государственных доходов и расходов была составлена в 1645 г. и то исключительно в целях упорядочения финансового хозяйства. Неспешное - в течении столетий - упорядочение государственных финансов привело к учреждению 8 сентября 1802 г. Министерства финансов России и сети финансовых органов на местах: в губерниях - казенных палат, в уездах - казначейств, аналогов современных финансовых управлений в регионах и муниципалитетах, соответственно. На министра финансов было возложено ежегодное составление детальной росписи государственных расходов [66].

В 1811 г. произошло утверждение более подробных правил по их составлению - это так называемый финансовый план Сперанского. Однако, составлявшаяся на основе этих правил государственная смета имела серьезные

недостатки, главным из которых было то, что она представляла собой механическое соединение смет отдельных ведомств, причем не полное, поскольку отдельные доходы и расходы не вносились в нее. Не было единства кассы, существовали разные методики составления смет разных ведомств [97].

Основы бюджетного устройства определяются формой государственного устройства страны, действующими в ней основными законодательными актами, ролью бюджета в общественном воспроизводстве и социальных процессах. От государственного и административного устройства страны зависит также построение бюджетной системы [3].

Бюджет как правовая категория - это закрепленная законом форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [50].

Как экономическую категорию, В.П. Горегляд определяет бюджет как форму финансовых отношений, включающих не только формальные отношения по поводу образования и расходования средств, предназначенных для финансирования функций органов государственной власти и местного самоуправления, он также связан с реализацией взаимосвязи между элементами бюджетной системы, организацией бюджетного процесса и бюджетного устройства [48].

Бюджет (в переводе с английского public budget):

- по экономической сущности — денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично - и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан [14];

- по материально-вещественному воплощению - фонд денежных средств, формируемый для финансового обеспечения мероприятий, связанных с вы-

полнением задач и функций, возложенных обществом на государство и местное самоуправление [47];

- по плановой форме - финансовый документ, составляемый в виде баланса доходов и расходов;

- как совокупность объективно обусловленных денежных отношений бюджет — это экономическая категория, имеющая различные организационно-правовые формы проявления [119].

Сущность государственного бюджета раскрывается в работах ведущих российских ученых:

- государственный бюджет - централизованный фонд денежных средств государства (включая средства государственных целевых фондов), предусматривающий источники доходов и размеры поступлений из них, а также направления расходования и размеры средств, выделяемых на конкретные цели в течение финансового года [95];

- государственный бюджет - основной финансовый план государства - играет ведущую роль в системе финансовых планов [131];

- государственный бюджет - система определенных денежно-распределительных отношений, регламентируемых государственными органами власти, по поводу перераспределения части национального богатства, для образования и расходования основного централизованного фонда денежных средств государства [123];

- государственный бюджет - самый крупный централизованный денежный фонд государства, который аккумулируется с помощью налогов. Он расходует государство для осуществления своих функций и задач, имеет силу закона [77].

Бюджет как экономическая категория имеет соответствующее материальное воплощение. Бюджетные отношения материализуются в централизованном фонде денежных средств государства, формирование и использование которого выражается через движение стоимости в связи с ее распределением, этот процесс представляется в виде потоков мобилизуемых и потребляемых

государством денежных ресурсов. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджет — это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [2]. По нашему мнению, государственный бюджет — это экономико-правовая форма образования фонда денежных средств, предназначенного для расходования, в целях обеспечения задач и функций государства, местного самоуправления и осуществления бюджетного процесса, бюджетного устройства [10].

В странах с федеративным государственным устройством (США, Германия) имеются промежуточные звенья - бюджеты штатов, земель, соответствующих им административных образований [114].

Сущность любой экономической категории, в том числе и бюджета, проявляется в ее функциях. Поскольку бюджет является звеном финансовой системы, ему присущи все функции финансов [37]. Исходя из структуры федерального устройства России, государственные финансы, будучи двухуровневыми, включают финансы федеральных органов власти и финансы субъектов Российской Федерации (региональные финансы), а местные финансы составляют низшее звено, хотя и выделены в самостоятельный структурный уровень [120].

Как полагает Л.И. Якобсон, государство использует бюджет в качестве одного из инструментов обеспечения непосредственно своей деятельности, а также как важнейший элемент проведения экономической и социальной политики. В составе государственных финансов выделяют государственный и местный бюджеты, внебюджетные фонды [145].

Организацию государственного бюджета и бюджетной системы страны, взаимоотношения между её отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств определяет бюджетное устройство [66].

Основными принципами устройства бюджетной системы в мировой практике и в РФ являются:

- единство построения системы бюджетной классификации, учетно-бюджетной документации и бюджетного процесса [2];
- соответствие бюджетного устройства административно-территориальному устройству страны [2];
- взаимосвязь бюджетов разных уровней [2];
- сбалансированность Государственного бюджета [2];
- планирование государственных доходов по конкретным источникам и расходов по направлениям(статьям);
- осуществление расходов Государственного бюджета в пределах утвержденных бюджетных ассигнований;
- самостоятельность бюджетов всех уровней [120].

В Российской Федерации, как и в большинстве других федеративных государств, существует трехуровневая бюджетная система, включающая: - федеральный бюджет; - бюджеты субъектов РФ; местные (муниципальные) бюджеты [70].

Государственный бюджет, являясь основным финансовым планом государства, дает органам власти реальную экономическую возможность осуществления своих полномочий. Бюджет отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов и определяет тем самым налоговую политику в стране. Бюджет фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта, что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики [19].

Бюджет - главный инструмент проведения социально-экономической политики государства. Это тот рычаг, с помощью которого правительство оказывает воздействие на весь процесс производства и распределения финансовых и производственных ресурсов в стране [33].

Характер организации этих взаимоотношений определяется проводимой государством финансово-бюджетной политикой. По мнению Самсонова Н.Ф., Баранникова Н.П., Строковой Н.И., финансово-бюджетная политика — это совокупность правовых норм, действий и мероприятий, проводимых органами государственной власти и местного самоуправления в области финансовых отношений для решения ими своих задач и функций [109].

С позиции коллектива авторов под руководством М.В. Романовского, финансовая политика — это совокупность методологических принципов, практических форм организации и методов использования финансов [106].

В финансовом словаре дается следующее определение финансовой политики: финансовая политика - это часть экономической политики государства, правительства, курс, проявляющийся в использовании государственных финансовых ресурсов, регулировании доходов и расходов, формировании и исполнении государственного бюджета, в налоговом регулировании, в управлении денежным обращением, в воздействии на курс национальной валюты [119].



Рисунок 1. Бюджетная политика по видам и формам реализации

По нашему мнению, данное определение близко к определению бюджетной политики. Хотя и нет разграниченного определения бюджетной и финансовой политики [12].

Основываясь на результатах исследования, следует отметить, что Бюджетным Кодексом не закреплено определение бюджетной политики, в терминологических словарях и учебных пособиях дают определение бюджетно-финансовой политики. Исследование подходов к раскрытию содержания финансовой политики показало, что финансовая политика рассматривается как совокупность мероприятий государства по организации и использованию финансов, финансовых ресурсов, финансовых отношений, для осуществления своих функций и задач, проявляемых в системе форм и методов управления ими. Общим в определении содержания финансовой политики является то, что она включает в себя следующие основные элементы:

- концепцию развития финансов;
- основные направления использования финансовых ресурсов;
- осуществление практических действий по достижению целей финансовой политики [11].

Логические рассуждения привели к определению бюджетной политики — это звено (или составная часть) финансовой политики являющееся, в свою очередь, частью общей государственной экономической политики по регулированию доходов и расходов, по формированию и исполнению бюджетов всех уровней, налоговых поступлений, выравнивания душевых доходов и трансфертных платежей, для решения финансовых и социальных программ [6]. Исходя из этого определения и проведенных ранее исследований, принципы, присущие финансовой политике можно представить через призму бюджетной политики. Важнейшими из них являются:

- принцип целенаправленности;
- принцип системного подхода;
- принцип реалистичности;
- принцип эффективности [34].

Принцип целенаправленности означает, что в качестве неперенного этапа формирования бюджетной политики выступает обоснование ее приоритетов и целей. С учетом трансформации научно разработанных приоритетов важным является обеспечение гласности и коллективности участия [28].

Системность находит свое проявление в необходимости обеспечения максимально возможной увязки не только финансово-кредитных балансов и прогнозов, составляемых на региональном и центральном уровнях управления экономикой [16].

Следовательно, региональная бюджетная политика это составная часть бюджетной политики государства по регулированию доходов и расходов, налоговых поступлений, выравнивания душевых доходов и трансфертов в регионах [28].

Фактическая позитивность бюджетной политики, особенно в переходный период, всецело определена тем, насколько полно и точно в ней находят отражение объективно присущие ей характеристики и насколько результативно они реализуются [70].

Определение эффективности проводимой бюджетной политики - крупная научная и практическая проблема. Объективных финансовых критериев, полно и точно отражающих эффективность политики, не выработано. Финансовые мероприятия сами по себе производны от состояния экономики. Следовательно, эффективность бюджетной политики заключается не в росте, или снижении доходов и изменениях в направлении расходов, а, прежде всего, в том, насколько эти суммы мобилизованы и насколько результативно потрачены [52].

Финансовая политика направлена на формирование максимально возможного объема финансовых ресурсов, которые являются материальной основой для решения конкретных задач и достижения поставленных целей. Финансовая политика рассматривается как самостоятельный и зачастую определяющий, конкретный вид политики, а бюджетная политика не только влияет на экономику страны в целом и отдельные ее части, но и затрагивает интересы

самых разных групп населения, хозяйствующих субъектов, государственных органов, и является составной частью финансовой политики [3].

Финансовая политика предполагает определение цели и задач в области финансов, разработку механизмов мобилизации денежных средств, бюджетная политика определяет приоритеты в использовании бюджетных средств, управления финансами с помощью финансово-бюджетных инструментов регулирования экономических и социальных процессов. Соответственно, можно выделить три основных функции бюджетной политики:

- экономического регулирования - доходы и расходы используются правительством для управления хозяйственной деятельностью и осуществления определённых целей экономической политики (стабилизации экономики, стимулирования её роста, структурных сдвигов и т. п.);

- фискальная - через изъятие налогов правительство обеспечивает необходимые ресурсы для своей деятельности, то есть для покрытия расходов на военные, экономические и социальные программы, а также на существование аппарата управления;

- выравнивания доходов — то есть перераспределения доходов, благодаря прогрессивной системе налогообложения и системе трансфертных платежей малообеспеченным и безработным гражданам, инвалидам, детям, отсталым регионам и т.п. [26].

В соответствии с экономическими целями, уровнем развития экономики и ее состоянием, правительство страны определяет для себя приоритетные задачи бюджетной политики. Одной из задач бюджетной политики в странах с рыночной экономикой является финансирование тех отраслей производства, где частное предпринимательство и рыночные отношения не работают или работают неэффективно, а также тех сфер, где требуется защита интересов отдельных слоев общества или населения в целом [30].

Основу бюджетной политики составляют стратегические направления экономики и социальной политики государства, именно они определяют размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов, пер-

спективы использования бюджетных средств в интересах решения главных экономических и социальных задач. Основной стратегической задачей бюджетной политики России должно быть не сокращение внутренних бюджетных расходов, что предусматривается долгосрочной правительственной политикой, а их наращивание до параметров, соответствующих потребностям современной высокотехнологичной рыночной экономики и высокому уровню социальных расходов, достигнутому развитыми странами [3].

Результативность бюджетной политики во многом зависит также от соблюдения двух условий: политической стабильности в стране и высокого уровня профессионализма работников бюджетной сферы [22].

Специфика конституционного строя современной России такова, что приоритет в разработке бюджетной политики принадлежит Президенту РФ, который определяет основные ее направления, цели и задачи на текущий год и на перспективу в ежегодных посланиях Федеральному Собранию. Именно Бюджетное послание Президента РФ задает стратегические и краткосрочные ориентиры бюджетной политики, которые должны соответствовать общим целям и задачам экономической и социальной политики государства [82].

Инструментами реализации бюджетной политики выступают бюджетное право и бюджетный механизм. Однако для полной реализации бюджетной политики и обеспечения ее высокой результативности необходимо, чтобы нормативно-правовая база функционирования бюджета была адекватна условиям развития страны, а бюджетный механизм слаженно и эффективно работал [93]. Следует заметить, что рыночные отношения в России находятся в стадии развития, а это означает, что механизм реализации бюджетной политики сформирован еще не окончательно и далек от совершенства [19].

Бюджетный механизм является инструментом осуществления бюджетной политики и в целом финансовой политики государства, регионов, муниципальных образований. С его помощью государственные и муниципальные органы стремятся обеспечить решение задач, сформулированных в основных направлениях финансовой и бюджетной политики на соответствующий период

времени (год, три года и т.д.), исходя из целей, поставленных правительством в ходе экономического и социального развития страны. Меняются задачи, соответственно перестраивается и бюджетный механизм. Особенно большие изменения происходят при смене общественно-экономических формаций и методов хозяйствования [16].

Бюджетная политика, осуществляемая правительством России в настоящее время, предполагает стимулирование экономического роста через сокращение государственных расходов и обеспечение профицита бюджета, направляемого на погашение государственного внешнего долга. Проектирование бюджета производится с учетом консервативного прогноза цен на нефть, что позволяет не допускать перерасхода бюджетных средств и создавать дополнительные денежные резервы. При этом основными проблемами российского бюджета продолжают оставаться его высокая зависимость от мировых цен на энергоносители и значительная долговая нагрузка [120].

За годы реформ в России резко уменьшились налоговые доходы государства, что было вызвано сокращением налогооблагаемой базы из-за спада производства, низким внутренним спросом, уходом бизнеса в теневую экономику, массовыми уклонениями от уплаты налогов. Доходная часть бюджета все эти годы падала, а расходы государства сокращались недостаточно для того, чтобы установилось бюджетное равновесие - дефицит бюджета стремительно рос. В результате сложилась крайне нерациональная структура расходов, которая была не способна обеспечить ни экономический рост, ни поддержание достаточного уровня социально-политической стабильности в обществе [86].

Ситуация начала улучшаться в 2000 г., когда в связи с ростом цен на традиционные товары российского экспорта (сырьевые ресурсы) и падением цен на импортируемые товары из-за снижения курса евро выросли налоговые поступления от экспорта российских товаров. Рост реальных доходов населения способствовал социально-экономической стабилизации [31].

Приоритетными направлениями доходной части бюджета являются проведение налоговой политики и повышение эффективности управления государственной собственностью. Можно выделить в отдельное звено региональную политику доходов. Приоритетные статьи расходной части: социальная политика, правоохранительная деятельность и безопасность государства. Важную роль в этом играет местное самоуправление, компетенции которого базируются на принципе дополнительности, предусматривающем возложение субъектом РФ и Федерацией на органы местного самоуправления такого объема полномочий, который они в состоянии реализовать [12].

Для достижения задач региональной политики в бюджетно-налоговой сфере, в первую очередь, должна наблюдаться бездефицитность бюджетов субъектов Федерации путем оптимизации налоговой системы, с учетом налогового потенциала каждого [7]. К тому же в пределах автономных финансовых ресурсов каждому органу власти самостоятельно следует определять масштабы расходования бюджетных средств [15].

Необходимость распространения реформы на уровень субъектов Федерации, привела к разработке среднесрочной Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации [13]. Ее целью является создание фундамента системы бюджетного устройства, позволяющей проводить на региональном и местном уровне самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней [16].

Федеральное правительство может заниматься выравниванием бюджетной обеспеченности регионов, но, в конечном итоге, ответственность за балансирование региональных бюджетов, за обеспечение нормального уровня потребления государственных услуг ложится на органы государственной власти субъектов Федерации [17]. Для них проблема самодостаточности экономического потенциала региона становится главной [14]. Поэтому приоритетной целью бюджетного регулирования логически должно стать выравнивание

способности региона к самообеспечению и саморазвитию на базе активного использования потенциалов всех форм собственности [20].

Естественно, что полное соответствие налогового потенциала и других бюджетных доходов потребностям региональных и местных органов власти практически не встречается, поэтому недостаток средств, как правило, приходится компенсировать за счет финансовых ресурсов вышестоящих бюджетов путем оказания финансовой помощи нижестоящим уровням бюджетной системы [21].

Изменение целевой направленности бюджетной политики, по мнению Т. В. Грицюк, должно осуществляться в системе «накопление капитала — расширение спроса - рост производства, занятости - рост бюджетных доходов и расходов - сокращение бюджетного дефицита - снижение инфляции, финансовая стабилизация» [51].

Это предполагает взаимоувязанный анализ роли и функций государственного бюджета в системе конкурентного рыночного равновесия [4]. Переход на качественно новый уровень управления региональными и муниципальными финансами - одно из условий их эффективного функционирования, способствовать чему может грамотно организованная и структурированная система межбюджетных отношений [29].

Современные бюджетные отношения не ограничиваются законодательно утвержденным порядком формирования доходов и осуществлением расходов федерального, регионального и местного бюджетов [40]. С целью углубления исследования в диссертации рассмотрено их развитие в финансовой системе, включающей принципы построения и функционирования бюджетной системы, а также структурные взаимодействия ее составляющих с правовым статусом всех субъектов бюджетных отношений, определяющих основы бюджетного процесса [29].

1.2 Система территориальных финансов и роль бюджетов муниципальных образований в ее организации

Начиная с 2000 года, в соответствии с одобренной федеральным правительством Концепцией реформирования межбюджетных отношений, реализуется программа преобразования системы региональных финансов, для этого осуществляется комплекс мер, нацеленных на решение проблем в системе общественных финансов [47].

Преобразования Российской финансовой системы в настоящее время соответствуют общемировой тенденции повышения эффективности управления в государстве путем передачи на различные уровни власти полномочий с целью обеспечения потребностей населения в местных товарах и услугах, повышения качества жизни [15].

Финансы, являясь особой формой распределительных отношений, охватывают весь воспроизводственный цикл, всю систему вертикальных и горизонтальных связей, создавая реальные возможности для осуществления нового воспроизводственного цикла [56]. Одним из действенных финансовых регуляторов, с помощью которых государство пытается воздействовать на макроэкономические процессы, посредством косвенного влияния на рыночный механизм, являются бюджетные отношения [48].

Специфика бюджетных отношений, как части финансовых отношений, складывающихся между государством, юридическими и физическими лицами состоит в том, что они:

- возникают в распределительном процессе, непременным участником которого является государство, и напрямую участвуют в воспроизводственном процессе [41];
- связаны с формированием и использованием централизованных фондов денежных средств (для удовлетворения общегосударственных потребностей) [35].

Общепризнано, что финансы субъектов Российской Федерации представляют собой совокупность денежных отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования региональных фондов финансовых ресурсов для решения социально-экономических задач субъектов РФ и составляют экономическую основу государственной власти субъекта Российской Федерации [27]. Соответственно муниципальные или местные финансы — совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного значения [36].

Эти отношения складываются между органами местного самоуправления и населением, живущим на территории муниципального образования. Муниципальные финансы включают:

- средства местного бюджета [45];
- муниципальные внебюджетные фонды [53];
- государственные муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления [61];
- другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности [7].

В то же время они основываются на принципах:

- самостоятельности [21];
- государственной финансовой поддержки [81];
- гласности [92].

Исходя из того, что территориальные бюджеты входят в состав территориальных финансов для удовлетворения территориальных потребностей, коллектив авторов под руководством Л.А. Дробозиной дает следующее определение территориальных финансов: «Территориальные финансы — это система экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход; фонд денежных средств, используемых на экономическое и социальное развитие территорий» [122]. Именно через территориальные финансы государство активно проводит социальную

политику и осуществляет выравнивание уровней социального и экономического развития территорий, которые в результате различных факторов влияния отстали в социальном развитии от других районов страны [28].

Но если рассматривать финансы регионов, можно сказать, что они состоят из финансов субъектов РФ, элементами которых являются финансы органов местного самоуправления [37].

Сфера органов местного самоуправления обязательно предполагает финансовую самостоятельность [71]. При этом местные органы власти должны располагать финансовыми средствами для осуществления предоставленных им полномочий, необходимых для реализации возложенных на них функций [75]. Такой же принцип закреплён в Европейской системе местного самоуправления. На практике реализовать принцип самостоятельности достаточно сложно [83]. В первую очередь, это связано с несовершенством правовой базы и наличием противоречий в актах федерального законодательства, несоответствием в ряде случаев федеральных и региональных законов в области местного самоуправления, в связи с чем возникает необходимость формулирования основных проблем развития муниципальных финансов и подходов к их решению [15]. К важнейшим и приоритетным задачам на уровне местного самоуправления относятся:

- разработка принципов организации местных финансов [83];
- формирование источников и направлений использования финансовых ресурсов местного самоуправления [6];
- разработка основ финансового и бюджетного планирования в муниципальных образованиях [18];
- взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами [31];
- гарантии финансовых прав органов местного самоуправления и их ответственность за выполнение финансовых обязательств [24].

По нашему мнению, к ключевым проблемам муниципальных финансов следует отнести:

- разграничение доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы [80];
- обеспечение финансовой основы местного самоуправления за счет увеличения собственных доходов [73];
- реформирование межбюджетных отношений, способствующее стимулированию муниципалитетов к развитию местной налоговой базы [4].

Российская финансовая система является производной от ее административно-территориального устройства [7]. В процессе децентрализации финансово-бюджетной системы в большинстве субъектов Федерации муниципальные образования были созданы на уровне бывших городов областного, краевого, республиканского, окружного значения и административных районов [10]. В ряде субъектов Федерации муниципальные образования были образованы на уровне городов, поселков, сельских советов, а на уровне административных районов учреждены территориальные органы власти. В 1994-2002 гг. общее количество муниципальных образований сократилось с 25 до 12,6 тыс. [62].

В Российской Федерации сложились следующие типы институциональных структур территориальных органов власти:

- одноуровневая структура государственной власти субъекта Федерации и одноуровневое местное самоуправление, образованное по административно - территориальному признаку [79];
- одноуровневая структура государственной власти субъекта Федерации и одноуровневое местное самоуправление, образованное по поселенческому принципу [18];
- двухуровневая структура государственной власти субъекта Федерации и одноуровневое местное самоуправление [62];
- одноуровневая структура государственной власти субъекта Федерации и двухуровневая структура местного самоуправления [13].

Территориальные основы местного самоуправления закреплены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления», определившим понятие муниципального образования, которое действует са-

мостоятельно, независимо от государства, но под свою ответственность [9]. Если муниципальное образование объединяет ряд поселений, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями, в его бюджете в качестве составной части могут быть предусмотрены соответствующие сметы, а все доходы и расходы - включены в состав единого бюджета [46].

Допуская, что внутри одного муниципального образования имеются еще несколько муниципальных образований более низкого уровня со своей собственностью, бюджетами и органами управления, закон, вместе с тем, не определил четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных между муниципальными образованиями разных типов и территориальных уровней [71]. Для большинства регионов модель, характеризующаяся одноуровневой структурой государственной власти субъекта Федерации и одноуровневым местным самоуправлением, организованным по административно-территориальному принципу, сформировалась в 48 субъектах РФ [17].

В свою очередь, у муниципальных образований возникла проблема дробления территорий имеющихся муниципальных образований с целью создания муниципалитетов на поселенческом уровне и выделения для них отдельных бюджетов [16]. То есть существуют местные административно-территориальные единицы двух уровней (Федерация — субъекты Федерации - города республиканского, краевого, областного, регионального подчинения и регионы - города районного подчинения) и противоречия между фактически четырехуровневым административно-территориальным делением [9]. В Налоговом и Бюджетном кодексах упоминается только три уровня единиц. Предлагается законодательно регламентировать возможность субъектов определять свое бюджетное устройство (за исключением бюджетов городов) [34].

Наличие большого числа предметов совместного ведения приводят к постоянным спорам между органами власти разных уровней относительно того, из какого бюджета необходимо выделять средства тех или иных функций, и из какого бюджета они должны финансироваться [48]. В свою очередь, размеры муниципального образования во многом определяют политические и

экономические полномочия местных органов власти и их способности реализовать свои полномочия в ходе муниципальной деятельности [12]. Чем меньше муниципальное образование, тем лучше деятельность органов местного самоуправления [73]. Но, как правило, это означает его более низкий финансово-экономический потенциал [52]. С другой стороны, слишком крупные размеры муниципальных образований приводят к значительному снижению эффективности их функционирования, а региональные и местные органы власти не проводят самостоятельную социальную и экономическую политику, направленную на развитие социальной сферы, создание благоприятного инвестиционного климата [4].

Нельзя не учитывать, что дробление территории региона вследствие введения поселенческой модели организации местного самоуправления сопряжено с ростом управленческих расходов, возможным нарушением целостности экономической и социальной инфраструктуры региона, дифференциацией уровней социально-экономического развития муниципальных образований и их налогового потенциала [28]. В то же время, муниципальные образования, не предпринимающие усилий по развитию своей экономической базы, живут за счет перераспределения ресурсов от более сильных муниципалитетов, что порождает иждивенчество [17]. Решение проблемы дотационности местных бюджетов связывают с ростом собственных налоговых доходов [21]. В законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» формирование доходов местных бюджетов предполагается осуществить путем зачисления в бюджеты муниципальных образований местных налогов и сборов [9].

Для муниципальных образований и поселений каждого субъекта Российской Федерации устанавливаются единые налоговые ставки и нормативы отчислений по отдельным видам налогов для зачисления в местные бюджеты [6]. Этот подход можно считать конструктивным, так как налоговые источники закрепляются на постоянной основе, а субъект Федерации не может ежегодно изменять установленные нормативы [23]. Это позволяет муниципалитетам своевременно утверждать бюджет на очередной финансовый год, раз-

рабатывать его обоснованный прогноз, а также вести стратегическое планирование [14].

Таким образом, чтобы избежать искусственных противоречий между местными и государственными органами власти, прежде всего, следует определиться со статусом муниципалитетов: являются ли они одним из уровней государственного управления или исполняют сугубо общественные функции [11].

Если муниципалитеты выступают как низовой уровень государственной власти, то в этом случае они обладают всеми ее правами в рамках своего территориального образования [70]. Как орган же общественного самоуправления, каковыми, по сути, они должны являться, муниципалитеты не могут претендовать на всю полноту власти [52]. Они могут лишь наделяться определенными государственными правами [51]. Это означает, что муниципалитетам передаются функции по оперативному управлению частью хозяйства региона, расположенного на территории города, района и т. п., включая и управление государственной собственностью (но не саму собственность как таковую) [47].

Четко в законе указаны условия, при которых полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления переходят в ведение органов государственной власти [72]. Одно из них — крупная просроченная задолженность муниципального образования (превышающая 30 процентов собственных до ходов бюджета) [52]. В этом случае по решению органов государственной власти субъекта РФ и при соблюдении установленного Законом порядка может вводиться временная, сроком до одного года, финансовая администрация в целях восстановления его платежеспособности [31].

Очевидно, что такая мера включает органы местного самоуправления данного муниципального образования в систему органов государственной власти, что сомнительно с точки зрения ее соответствия Конституции РФ, устанавливающей обособленность органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти [1].

В то же время, согласно статье 10 п. 3 главы 2 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта РФ [12].

Распределение средств фонда финансовой поддержки осуществляется в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей численность населения, долю детей школьного и дошкольного возраста, долю лиц пенсионного возраста в общей численности муниципального образования, а также другие факторы, определяющие особенности данного субъекта [81].

Перечисление средств в местные бюджеты из фонда финансовой поддержки муниципальных образований производится ежемесячно всем муниципальным образованиям, имеющим право на финансовую помощь [90]. Таким образом, можно сделать следующий вывод: формируя консолидированный бюджет субъекта, муниципальные образования отчисляют в него средства, а затем из него же и получают в виде финансовой помощи, что говорит о централизации бюджетного процесса в целом, следовательно, необходимо определить статус муниципальных образований и выделить полноту власти, а также ограничить дробление собственности, которое приводит к разногласиям финансирования предметов ведения из различных уровней бюджета и нарушает целостность региона как единого экономического комплекса [83].

Так как финансовые ресурсы муниципального образования, как указывалось выше, являются составной частью экономической основы местного самоуправления, то многое зависит от состояния бюджета органов местного самоуправления, являющимся важнейшим рычагом, обеспечивающим надлежащее управление территорией [71].

Однако в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не закреплено понятие «регулирующих» налогов [9]. По мнению В.А. Кирпичникова, это связано с тем, что все налоговые, неналоговые и безвозмездные перечисления, за исключением субвенций из

Федерального фонда компенсаций и регионального фонда компенсаций, будут покрывать расходные полномочия не снижением финансовой помощи, а сокращением налоговых доходов, закрепляя тем самым малые доли налоговых доходов за муниципальными образованиями [67].

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, регулирующие доходы бюджетов представляют собой федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в процентах в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год. Следовательно, региональные власти могут определить объем средств, передаваемых им в соответствии с установленными нормативами лишь на год, а не на более длительный период [84].

Между тем, регионы обязаны, в рамках передаваемых им средств, установить для муниципалитетов доли федеральных налогов на постоянной основе (для формирования доходов местных бюджетов), а также на долго временной основе [16]. Такой механизм исключает возможность точного прогноза доходов и расходов региональных бюджетов, субъекты Федерации, соответственно, не могут вводить стабильные значения нормативов отчислений от федеральных налогов для муниципальных образований [38].

В ряде случаев право региональных властей устанавливать индивидуальные и дифференцированные нормативы отчислений от регулирующих налогов оборачивалось негативно в вопросах финансирования бюджетов [10]. Некоторые субъекты Федерации с целью занижения уровня собственных доходов относят к регулирующим доходам любые процентные доли налогов [101].

На Федеральном уровне при расчете трансфертов в состав собственных доходов включают и отчисления от регулирующих налогов [75]. Возник термин « условно собственные доходы », под которыми понимают общую сумму доходов и отчислений от регулирующих налогов. По мнению Игониной Л.Л., требуется уточнение содержания собственных и регулирующих налогов, позволяющих обеспечить сопоставимость показателей всех уровней бюджетной системы [62]. Собственные доходы предлагается рассмотреть как доходы, за

крепленные на постоянной основе полностью или частично за определенным уровнем бюджетной системы [83]. К собственным налоговым доходам муниципальных бюджетов А.Г. Бирюков относит местные налоги и закрепленные законодательно на постоянной основе за местными бюджетами отчисления от федеральных и региональных налогов через процентные доли или разделенные налоговые ставки [43].

Закрепление федеральных и региональных налогов за местными бюджетами должно основываться на необходимости их автономности [11]. Собственные доходы предполагают наличие возможностей у местных органов власти влиять на формирование своей налоговой базы [76].

Если пересмотреть методологию распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы на основе четкого разграничения доходных и расходных полномочий, то при сокращении собственных расходных полномочий происходит уменьшение доходной базы местных бюджетов, снижается доля налоговых доходов, закрепленных на долговременной основе, сдвиг в структуре форм финансового выравнивания в сторону увеличения доли финансовых трансфертов и вытеснения регулирующих налогов [58]. Необходимы законодательные гарантии, реально обеспечивающие соответствие доходных полномочий расходным [22].

Актуальной на сегодня является реформа таких основополагающих блоков системы межбюджетных отношений, как разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы [44].

Возникшие в ходе реформы местного самоуправления власти муниципалитеты в разных регионах формировались на разных уровнях прежнего административно-территориального деления - в некоторых регионах на уровне крупных городов и районов, в других — сельских администраций, в третьих — частично городов и районов, частично сельских администраций. В некоторых регионах бывшие районы были преобразованы в территориальные подразделения региональной администрации, образуя второй (исполнительный)

уровень государственной власти субъекта РФ, в других регионах бывшие районы превратились в муниципалитеты, нередко с двух уровневой структурой [9].

Многие регионы ориентированы, в первую очередь, на финансовую помощь из вышестоящего бюджета для сокращения бюджетной асимметрии. Следовательно, необходимо осуществить постепенный переход от методов временного сокращения разрывов у отстающих регионов до необходимого минимального уровня бюджетной обеспеченности путем перераспределения ресурсов через федеральный бюджет к методам, стимулирующим опору на собственные силы [39]. В.А. Кирпичников полагает, что мешает этому сложившаяся ситуация замещения регулирующих налогов не собственными налогами, а дотационными формами межбюджетного регулирования [67].

Для упорядочения и совершенствования межбюджетных отношений необходимо достижение стабильности в налоговом и бюджетном законодательстве, что, в свою очередь, позволило бы обеспечить устойчивые условия и в методологии межбюджетного регулирования [61]. Улучшение самообеспеченности территорий и одновременно реализация стимулирующей функции межбюджетных отношений, на наш взгляд, предполагает:

- закрепление за местными бюджетами определенных налоговых источников в полном объеме (местные налоги) и совместных налогов через постоянные процентные доли или разделенные налоговые ставки;
- покрытие минимально необходимых расходов сначала путем установления временных нормативов отчислений, а лишь потом — посредством безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов [25].

Оценка состояния бюджетной асимметрии и ее выравнивание является главной задачей региональной политики, осуществляемой через межбюджетные отношения путем разграничения на постоянной основе расходных полномочий и соответствующих им доходных источников по уровням бюджета [19]. Финансовая политика является основополагающим элементом системы управления финансовой системы [122].

На основе вышесказанного можно сделать следующие выводы: бюджетные отношения, формирующие бюджетную политику, должны строиться, прежде всего, на заинтересованности граждан и хозяйствующих субъектов в получении от государства тех или иных услуг [55]. Бюджет, в свою очередь, — это основа, формирующая финансовое хозяйство, финансовое планирование, финансовое прогнозирование, обеспечивая баланс интересов на различных уровнях бюджетного устройства [37].

подавляющая часть доходов и расходов регламентируется властями более высокого уровня и проходит через Федеральное казначейство, которое расщепляет налоги между бюджетами всех уровней, причем наименьшая часть относится к местным бюджетам (в то время как они образуют консолидированный бюджет субъекта Федерации), что влечет за собой «посредничество» субъекта в распределении средств федерального бюджета. Таким образом, необходимо:

- пересмотреть методологию распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы на основе четкого разграничения доходных и расходных полномочий;
- уточнить содержание собственных и регулирующих налогов, позволяющих обеспечить сопоставимость показателей всех уровней бюджетной системы;
- к собственным налоговым доходам муниципальных бюджетов следует отнести местные налоги и закрепленные законодательно на постоянной основе за местными бюджетами отчисления от федеральных и региональных налогов через процентные доли или разделенные налоговые ставки [92].

Ясно, что действующая система финансовых отношений между органами государственной и местной власти исчерпала свой ресурсный потенциал эффективного управления и организации государственных финансов [64]. Сложная система установления расходных обязательств за федеральным

Правительством, правительствами субъектов Федерации и органами местного самоуправления вносила большие искажения в процесс разработки бюджетов

на всех уровнях [67]. Особенно это сказывалось на процессе формирования бюджетов муниципальных образований, так как они всецело зависели и продолжают зависеть от межбюджетных доходов, которые в литературе по бюджетным вопросам получили название «без возвратных платежей (поступлений)». Это приводило к тому, что средства из вышестоящих бюджетов, представляющие собой налоговые доходы, воспринимались как бесплатная финансовая помощь [30].

Проблема переместилась на региональный уровень [17]. Так как муниципальные образования вынуждены принимать свои бюджеты в середине текущего финансового года и работать с неутвержденными бюджетами, то после поступления средств бюджетные получатели тратят их в течение оставшихся 6 месяцев, что приводит к образованию остатков на счетах в конце финансового года [21].

Комплексная задача совершенствования государственного сектора должна быть направлена на повышение роли в бюджетном процессе органов местного самоуправления посредством передачи им многих функций по отдельным институциональным полномочиям, закрепленных в целом за государством, включая функции по установлению или отмене налогов на основе своей юрисдикции [32]. Одним словом, согласно этим мерам система государственного регулирования управления национальной экономикой получит эффективного собственника-управляющего в лице субфедеральных органов государственной власти и местного самоуправления [34].

Все это вместе взятое и обусловило неизбежность проведения радикальной реформы финансовых отношений между органами власти в России [28]. Меры по реформе финансовых отношений между органами власти разных уровней в нашей стране направлены на:

- проведение политической и административной децентрализации; четкую организацию бюджетного устройства, отвечающего реалиям и требованиям федеративного государства;

- введение в практику действительных принципов организации бюджетной системы Российской Федерации;
- полное разграничение расходных полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- разработку и соблюдение единого порядка закрепления расходных обязательств за федеральным Правительством, региональными и местными органами власти;
- внедрение унифицированной системы предоставления трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам;
- применение единой системы делегирования нижестоящим органам власти идеальных расходных полномочий федерального центра Правительства по методу полного цикла;
- реализацию всеобъемлющей налоговой реформы;
- изменение бюджетного процесса на федеральном уровне;
- составление ежегодных и среднесрочных федеральных бюджетов на основе проектов (программ) государственных расходов.

Закрепление федеральных и региональных налогов за местными бюджетами должно основываться на необходимости их автономности.

Собственные доходы предполагают наличие возможностей у местных органов власти влиять на формирование своей налоговой базы и, соответственно, иметь в своем распоряжении часть финансовых ресурсов.

1.3 Принципы и механизм организации межбюджетных отношений в Российской Федерации

Исследования, связанные с формированием, утверждением и исполнением бюджета, подразумевают разные аспекты бюджетных отношений и, соответственно, различную совокупность их положений - принципы бюджетного устройства, принципы межбюджетных отношений, принципы бюджетного федерализма, принципы бюджетной системы, принципы построения бюджетов.

Бюджетное устройство - это организационно-правовое построение бюджетной системы, позволяющее выделить в ее составе структурные подразделения (виды бюджетов, звенья) и определить формы взаимосвязей между ними, базируется на государственном устройстве, отражая взаимосвязи, характерные для последнего (например, если государство является федерацией, то и бюджетное устройство будет учитывать федеративные начала в построении бюджетных отношений) [16].

Бюджетный федерализм (в переводе с англ. budget federalism) — способ построения бюджетных отношений между тремя уровнями бюджетной системы : федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов федерации и органами местного самоуправления, — обеспечивающий ведущую роль федерального бюджета при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов [9].

Рассмотрим содержание принципов организации бюджетных отношений более подробно. Вопрос о системе принципов, основа организации различных элементов бюджетных отношений, является в науке о бюджете и законодательной практике одним из наиболее дискуссионных.

Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации [2] относит к принципам бюджетной системы Российской Федерации следующие:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;
- полноты отражения доходов и расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированности бюджетов;
- эффективности и экономичности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- гласности;

- достоверности бюджетов;
- адресности и целевого характера бюджетных средств.

Можно согласиться с классификацией принципов организации бюджетных отношений, предложенной В.М. Родионовой. Она, анализируя систему принципов, перечисленных в ст. 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации, отмечает, что к построению собственно бюджетной системы с полным основанием можно отнести только три из них: «единство бюджетной системы Российской Федерации», «разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» с добавлением к формулировке данного принципа еще и положения о закреплении доходов и расходов за соответствующими звеньями бюджетной системы и «самостоятельность бюджетов» [37].

Что касается остальных, то шесть из них относятся к бюджетному процессу (разным его этапам), а принцип «эффективность и экономичность использования бюджетных средств» - к системе бюджетного финансирования [104].

Как отмечает С. Ю. Фабричный, отношения бюджета субъекта Федерации с местными бюджетами базируются на принципах:

- взаимной ответственности;
- применения единой методологии, учитывающей индивидуальные особенности муниципальных образований;
- выравнивания доходов муниципальных образований;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;
- компенсации местным бюджетам расходов по исполнению государственных полномочий;
- - повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;
- гласности межбюджетных отношений. [116].

При этом предложенная система принципов, на наш взгляд неполна. В частности, в ней отсутствует требование соответствия доходов бюджетов полномочиям органов власти соответствующего уровня [96].

Так как бюджетный федерализм - это способ построения бюджетных отношений между тремя уровнями бюджетной системы, то не рассматривать принципы бюджетного федерализма нельзя [84].

По мнению А.И. Романенкова, к принципам бюджетного федерализма следует относить:

- соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям и обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов нижестоящих бюджетов;
- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между центральными, региональными и местными органами власти и управления;
- наличие формализованных методов регулирования межбюджетных отношений и предоставления финансовой помощи;
- перераспределение средств между соответствующим бюджетом в целях сочетания общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего в административно-территориальных образованиях страны, и уменьшение степени региональных различий в уровне социально-экономического развития;
- самостоятельность бюджетов разных уровней, входящих в бюджетную систему государства, которая предполагает самостоятельность составления, утверждения, исполнения бюджета и контроля за его исполнением;
- равноправие соответствующих элементов бюджетной системы страны в межбюджетных отношениях и наличие специальных процедур, обеспечивающих это равноправие [105].

Однако этот достаточно объемный состав принципов бюджетного федерализма не включает в то же время принципы выбора средств межбюджетного регулирования. Наиболее полная система принципов межбюджетных

отношений, на наш взгляд, предложена А.Г. Игудиным, который называет следующие:

- сбалансированность интересов всех участников;
- усиление заинтересованности органов власти в наиболее полном и своевременном сборе налогов;
- повышение ответственности органов власти на каждом уровне за сбалансированность бюджета и бюджетную обеспеченность;
- равенство прав субъектов Федерации в межбюджетных отношениях;
- применение в бюджетном регулировании единых методологии, критериев, факторов;
- распределение и перераспределение средств по вертикали бюджетной системы;
- обязательность компенсации бюджетам недостающих средств вследствие решений, принимаемых органами власти другого уровня;
- недопустимость изъятия бюджетных средств в бюджеты другого уровня;
- взаимная ответственность органов власти разных уровней за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;
- наличие достоверной информации о финансовой обеспеченности территориальных образований, нуждающихся в финансовой поддержке из бюджета другого уровня;
- ясность (прозрачность) и гласность межбюджетных отношений [64].

Однако и эта система принципов не определяет условия использования регулирующих доходов и финансовой помощи как формы межбюджетных отношений [46].

В рамках исследования принципов организации бюджетных отношений в муниципальных образованиях представляется целесообразным привести краткие мнения ученых по поводу некоторых из них. Фактически принцип самостоятельности каждого уровня бюджетной системы сводится к обеспечению бюджетных прав [49].

По мнению Б.Г. Преображенского, принцип самостоятельности (бюджетов) у нас не является реальным, поскольку самостоятельность бюджетов имеет не абсолютный, а относительный характер и ограничена бюджетными правами между различными уровнями власти [99].

Н.С. Максимова указывает, что федеральное законодательство должно четко устанавливать единые минимальные требования к субнациональным бюджетам и бюджетному процессу [88].

По мнению В. Горегляда, фактически принцип единства бюджетной системы реализуется посредством сверхцентрализации налогового потенциала [49]. Представляется, что единство бюджетной системы нельзя считать обусловленным излишней централизацией налогового потенциала, поскольку оно основывается на таких общих требованиях к бюджетам всех уровней, которые объективно нуждаются в разграничении бюджетных прав без их чрезмерной централизации [82].

При этом минимальные требования к организации бюджетных отношений на всех уровнях бюджетной системы должны устанавливаться на высшем уровне бюджетной системы, которому принадлежат основные регулирующие бюджетные полномочия [77].



Рисунок 1.2 Система межбюджетных отношений

Основным принципом бюджетных отношений должно быть сочетание интересов участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы [126]. Мы полагаем, однако, что не следует отождествлять сбалансированность бюджетов и равенство бюджетных прав, а также бюджетный федерализм (разграничение бюджетных прав государственных и муниципальных

образований «по вертикали») и сочетание интересов участников бюджетного процесса на каждом уровне бюджетной системы (разграничение их бюджетных прав «по горизонтали») [10].

Анализ точек зрения ученых и практиков по поводу принципов организации бюджетных отношений с учетом особенностей организации их в муниципальных образованиях позволило О.В. Бергу сформулировать систему принципов организации бюджетных отношений в муниципальных образованиях и межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации, представленную в таблице 1.1. [41].

Таблица 1.1 Система принципов организации бюджетных отношений в муниципальных образованиях и их межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации

п/п	Наименование принципа
1	2
	<i>Принципы организации бюджетных отношений в муниципальных образованиях</i>
1.	Единство основ организации бюджетного устройства и бюджетного процесса РФ, ее субъекте и муниципальном образовании
2.	Автономность бюджета муниципального образования
3.	Полнота учета доходов и расходов муниципального образования в его бюджете
4.	Максимальная сбалансированность бюджета муниципального образования
5.	Соответствие структуры расходов бюджета муниципального образования важности его бюджетных обязательств
6.	Максимальное наполнение бюджета муниципального образования и его эффективное расходование
7.	Гласность формирования и исполнения бюджета муниципального образования
8.	Реалистичность доходов и расходов бюджета муниципального образования
9.	Целевой характер расходов бюджета муниципального образования
10.	Заинтересованность муниципального образования в увеличении доходов, взимаемых на его территории
11.	Универсальность организации бюджетных отношений с учетом их региональных и местных особенностей
12.	Инерционность доходов и расходов бюджета муниципального образования
	<i>Принципы организации межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации и муниципальных образований</i>
1.	Разграничение полномочий и соответствующих им доходов и расходов между субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием

Продолжение Таблицы 1.1

2.	Компенсация муниципальному образованию уменьшения доходов и увеличения расходов их бюджетов, возникающих в результате наделения муниципальных образований отдельными государственными полномочиями и принятия иных решений органами государственной власти субъекта Российской Федерации
3.	Сочетание государственных интересов и интересов населения муниципального образования
4.	Равноправие муниципальных образований в межбюджетных отношениях с субъектом Российской Федерации
5.	Сокращение встречных финансовых потоков между бюджетами субъекта Российской Федерации и муниципального образования
6.	Регулирование бюджета муниципального образования минимальным количеством регулирующих налогов, а из них – максимальным количеством единых для всех муниципальных образований нормативов отчислений в их бюджеты от регулирующих налогов
7.	Приоритет передачи муниципальному образованию собственных и регулирующих доходов перед выделением ему финансовой помощи
8.	Стабильность межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации и муниципального образования
9.	Обусловленность предоставления муниципальному образованию финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации
10.	Разделение текущей и инвестиционной функции финансовой помощи муниципальному образованию из бюджета субъекта Российской Федерации

Многие из рекомендованных Бергом О.В. формулировок принципов бюджетных отношений в муниципальных образованиях отличаются от представленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации и другими исследователями.

Большинство принципов (межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации и муниципального образования) не имеют аналогов в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, однако их основополагающее значение для регулирования указанных отношений позволяет отнести их к принципам, по мнению О.В. Берга, нуждающимся в законодательном закреплении.

Принцип единства основ организации бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации, ее субъекте и муниципальном об-

разовании предполагает единство бюджетного устройства и бюджетного процесса на всех уровнях межбюджетных отношений.

Предлагаемая формулировка принципа автономности бюджетов отличается от формулировки соответствующего принципа, введенного статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации (самостоятельности бюджетов), поскольку она в большей степени соответствует содержанию указанного принципа и лингвистически точнее.

Понятие самостоятельности может служить характеристикой деятельности только юридического или физического лица (субъекта отношений), а понятие автономности - предмета или явления (объекта отношений), к которым относится бюджет. Уместно в этой связи отметить также некорректность используемого в законодательстве, в том числе в Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 139, 141), выражения «отношения между бюджетами» [41].

Анализ содержания принципа сбалансированности бюджета показывает, что оно полностью включает в себя содержание принципа общего (совокупного) покрытия расходов, введенного ст. 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации и означающего в формализованном варианте, что расходы бюджета не должны превышать суммы доходов бюджета и поступлений из источников покрытия его дефицита.

Действительно, частным случаем этого количественного соотношения является равенство расходов и суммы доходов и поступлений из источников покрытия дефицита бюджета, предусмотренное принципом сбалансированности бюджета.

Предлагаемая формулировка принципа сбалансированности (объем расходов должен быть равен суммарному объему...) отличается от формулировки соответствующего принципа, введенного ст. 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации (объем расходов должен соответствовать суммарному объему...), поскольку термин «соответствовать» неверно отражает содержание указанного принципа. Понятие соответствия является более широким,

означающим любую зависимость между явлениями; или описывающими их показателями, а равенство - лишь частным случаем соответствия.

По нашему мнению, с этим можно согласиться при условии, что в формулировке не должно быть определения «максимальной» сбалансированности бюджета муниципального образования, т.к. нет критерия оценки максимальной или минимальной сбалансированности бюджета, он может быть или сбалансированным или не быть таковым.

Принцип соответствия структуры расходов бюджета муниципального образования важности его бюджетных обязательств определяет очередность исполнения бюджетных обязательств муниципального образования, которая должна быть учтена при формировании и исполнении местного бюджета. Степень важности бюджетных обязательств определяется, в свою очередь, юридической силой правовых актов, устанавливающих эти обязательства. Исходя из установленных таким образом приоритетов, не допускается осуществление каких-либо бюджетных расходов в случае, если не исполнены бюджетные обязательства, установленные правовым актом большей юридической силы.

По нашему мнению, данная формулировка, предложенная О.В. Бергом, не совсем точна, так как баланс между доходами и расходными обязательствами рассчитывается в целом, по консолидированным бюджетам всех уровней, а для дотационных регионов зачастую не ясно, насколько сбалансированы местные бюджеты и в какой мере они могут выполнять закрепленные между ними бюджетные обязательства.

Предлагаемая формулировка шестого принципа (максимального на полнения бюджета и его эффективного расходования) отличается от формулировки соответствующего принципа, введенного ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (эффективности и экономности использования бюджетных средств) по следующим основаниям. Введенный Бюджетным кодексом Российской Федерации принцип содержит внутреннее противоречие - критерии эффе

ктивности и экономичности не совпадают, (второй критерий является одним из факторов первого) [41].

Можно уточнить и эту формулировку с экономической точки зрения: максимальная наполняемость бюджета - это его способность покрывать расходы, но профицит бюджета также будет характеризовать его как максимальный.

Седьмой принцип гласности применяется к принципам бюджетной системы Российской Федерации, его использование предполагается на различных уровнях бюджета.

Предложенная формулировка восьмого принципа (реалистичности бюджета) представляется лингвистически более точной, потому как «достоверность» следует применять в отношении фактов, а «реалистичность», а не реальность в отношении прогнозов [41]. С этим можно согласиться, используя для прогнозных показателей реальные, то есть возможные к получению, рассчитанные на основе планируемых.

Формулировка девятого принципа (целевого характера расходов бюджета) также уточняет формулировку принципа, введенного ст. 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Основанием такого уточнения является логическая ошибка в последней, заключающаяся в том, что понятие «целевой характер» подразумевает ограничения, которые могут распространяться как на виды расходов, так и на категории получателей, то есть включает в себя понятие «адресность».

Десятый, одиннадцатый и двенадцатый принципы организации бюджетных отношений в муниципальных образованиях не имеют аналогов в теоретических работах и нормах законодательства и впервые предложены О. В. Бергом. Однако необходимо не согласиться с автором. В десятом принципе необходимо уточнить виды доходов муниципальных образований с финансовой и экономической точки зрения, т.е. налоговых и неналоговых.

Принцип заинтересованности муниципального образования в увеличении доходов, взимаемых на его территории, означает необходимость создания таких

условий организации бюджетных отношений в муниципальных образованиях, которые обеспечивали бы их заинтересованность в увеличении на логовых и неналоговых доходов, собираемых на их территории, например, в форме установления зависимости доходов консолидированного бюджета муниципального образования от всех доходов, собираемых на его территории.

Принцип универсальности организации бюджетных отношений с учетом их региональных и местных особенностей предусматривает применение однотипных способов организации бюджетных отношений во всех муниципальных образованиях, отличия которых могут быть обусловлены только региональными и местными особенностями.

Такой вывод вытекает из требования выбора оптимального, то есть единственного, варианта организации бюджетных отношений в муниципальных образованиях, зависящего только от особенностей конкретного муниципального образования.

Если следовать этому принципу, предложенному О.В. Бергом, то необходимо принять его как собственные бюджетные отношения на территории, исходя из региональных и местных особенностей, а это не что иное, как неразбериха и противоречие единству основ организации бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ, ее субъекте и муниципальном образовании.

Принцип инерционности доходов и расходов бюджета муниципального образования означает невозможность значительных изменений размеров доходов и расходов бюджета в течение короткого периода времени, то есть требование ограничения прогнозируемых темпов роста доходов и расходов при бюджетном планировании. Тогда возникает вопрос: «Каким образом можно «заморозить размеры» расходов и доходов муниципального образования?»

Предлагаемая формулировка первого принципа межбюджетных отношений субъектов федерации и муниципальных образований отличается от соответствующей формулировки, введенной ст. 30 Бюджетного кодекса Российской Федерации (разграничения доходов и расходов), очевидным указанием на первичность разграничения полномочий и вторичность разграничения

соответствующих им доходов и расходов бюджета, а также от формулировки аналогичного принципа, введенного разд.

Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.98 № 862 («разграничения расходных полномочий, ответственности и доходных источников»), устранением ошибок, заключающихся в нарушении логического ряда в формулировке принципа.

Принцип сочетания государственных интересов и интересов населения муниципального образования означает требование сближения их интересов, обусловленное тем, что они являются различным выражением интересов одних и тех же жителей, осуществляющих, с одной стороны, государственную власть через органы субъекта Российской Федерации, а с другой стороны, местное самоуправление через органы муниципального образования.

Формулировка четвертого принципа межбюджетных отношений уточнена по сравнению с введенной ст. 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации (принцип равноправия бюджетов) устранением ошибки, в результате которой бюджет относится к субъектам отношений, в то время как он является их объектом.

Целесообразно дополнить принципы организации межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации и муниципальных образований принципом соотносимости доходных и расходных полномочий.

Исследования дали основание отметить неразработанность теории принципов межбюджетных отношений в разрезе субъектов Федерации и муниципальных образований, а также правовых моментов касающихся данной проблемы.

Становится очевидной необходимость систематизации предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансовой помощи должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Проведенная реформа разграничения полномочий привела к расширению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, от того, насколько эффективно будут использоваться региональные финансы, во многом будет зависеть устойчивость государственных финансов в целом.

Одним из инструментов решения этой задачи является федеральный Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, который создает стимулы органам государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации мер, направленных на повышение качества управления региональными и муниципальными финансами.

Формирование Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов особо актуально в период реализации в Российской Федерации бюджетной реформы, реформы местного самоуправления, разграничения предметов ведения и полномочий.

Результаты работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по управлению региональными и муниципальными финансами с учетом оценки качества и эффективности использования финансовой помощи необходимо применять при предоставлении дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета.

В условиях разграничения полномочий предстоит пересмотреть принципы оказания финансовой помощи, предоставляемой на условиях софинансирования в целях обеспечения выполнения наиболее приоритетных для Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Указанные средства предусматривается сконцентрировать в Федеральном фонде софинансирования расходов.

В этих целях необходимо доработать механизм финансирования средств из Федерального фонда софинансирования социальных расходов. Успешный опыт применения этого Фонда для ускорения темпов реформы жилищно-коммунального хозяйства позволяет сделать вывод о необходимости расширения применения этой формы поддержки, основанной на выполнении

субъектами Российской Федерации ряда условий, от которых будет зависеть размер предоставляемых им средств.

Необходимо определить круг приоритетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, которые могут быть использованы для софинансирования из федерального бюджета, определить условия получения этой финансовой помощи с учетом качества выполнения определенных задач, порядок ее формирования и распределения.

2. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНА В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СРЕДСТВ

2.1 Анализ структуры и динамики источников формирования бюджета Ставропольского края и направлений их использования

Ориентация финансовой политики на реализацию различных долгосрочных и среднесрочных целей, таких как уменьшение налоговой и долговой нагрузки, повышение устойчивости бюджета, новые приоритеты финансирования бюджетных услуг, становится базовой предпосылкой в ее проведении [60].

Повышение качества планирования доходных источников расходных потребностей регионов(муниципальных образований) связано, с одной стороны, с выверенными собственными возможностями по максимальной мобилизации доходов в среднесрочной перспективе, а с другой - с определением и закреплением в перспективном финансовом плане приоритетных направлений расходов, нацеленных на результат [71].

В российском бюджетном законодательстве пока отсутствуют определения понятий « заданный результат» и «требования к оценке этого результата». Разделение социальной и экономической эффективности государственных расходов, а также количественная оценка прямых и конечных результатов являются базовыми требованиями программно-целевого бюджетирования [71].

Эффективность управления бюджетом определяется уровнем его организации и качеством информационного обеспечения. В системе информационного обеспечения важное место имеет отчет об исполнении бюджета. Отчетность является важным средством коммуникации, представляющая достоверную информацию об устойчивости бюджетного потенциала административно-территориальных образований (АТО). Чтобы обеспечивать устойчивость бюджетного потенциала в современных условиях, необходимо владеть методикой оценки бюджета и иметь соответствующее информационное обеспечение [148].

Каждый регион (субъект РФ) принимает и исполняет свой собственный бюджет для того, чтобы обеспечить выполнение государственных функций на своей территории. На региональном уровне в бюджетном процессе принимают участие законодательные и исполнительные органы власти региона. В бюджетную систему РФ входят 86 бюджетов субъектов РФ, среди которых 21 республиканский; 55 краевых и областных бюджетов; 1 бюджет автономной области; 8 бюджетов автономных округов и 2 бюджета городов федерального значения. В бюджетной системе РФ вне федерального бюджета и субъектов РФ существуют также такие формы образования и расходования денежных средств, как государственные внебюджетные фонды.

В соответствии с Бюджетным Кодексом, первый и второй уровни бюджетной системы РФ включают, помимо непосредственно государственного бюджета, государственные внебюджетные фонды. Первый уровень бюджетной системы, наполнен бюджетами государственных внебюджетных фондов (кроме федерального). Второй уровень, помимо 86 бюджетов субъектов РФ, содержит также и средства территориальных государственных фондов.

Помимо понятия федерального, региональных и местных бюджетов, в экономической практике также используется термин «консолидированный бюджет». Он представляет собой свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории. Консолидированный бюджет РФ (т.е. свод федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ) и бюджеты государственных внебюджетных фондов составляют, так называемый, бюджет расширенного правительства. В отличие от федерального бюджета и региональных, которые принимаются законодательно, консолидированные бюджеты законом не являются.

Основная их функция - информационная. Показатели доходов и расходов консолидированных бюджетов используются при анализе экономической политики государственной власти и экономического роста территории.

Оценка бюджетного потенциала АТО может быть выполнена с различной степенью детализации в зависимости от цели анализа, имеющейся информации

, программного, технического и кадрового обеспечения. В анализе может использоваться дополнительная информация оперативного характера.

Поскольку основу любой науки представляют ее предмет и метод, следует отметить, что предметом бюджетного анализа выступает форма образования доходов бюджета и их использование. Цель и содержание бюджетного анализа - оценка бюджетного потенциала и выявление возможностей его устойчивого роста с помощью эффективной финансовой политики.

Кроме того, анализ бюджетов, бюджетного потенциала АТО имеет своей целью:

- определить его устойчивость;
- выявить динамику его состояния;
- определить факторы, влияющие на изменение устойчивости бюджетов;
- спрогнозировать основные тенденции развития бюджетного потенциала.

При анализе исполнения расходной части бюджета подводятся итоги исполнения бюджета:

- по видам расходов;
- по нижестоящим бюджетам;
- по отдельным разделам, видам бюджетных учреждений, статьям затрат;
- выясняются возможности более экономного использования ассигнований;
- проверяется целевой характер расходования бюджетных средств;
- оценивается степень удовлетворения потребностей учреждений в средствах [97].

Рассмотрим проблемы формирования и использования территориальных финансов на примере Ставропольского края.

Основу финансовой системы Ставропольского края составляют средства бюджета Ставропольского края, краевых внебюджетных и валютных фондов, кредитные ресурсы, средства федерального бюджета, а также другие источники, не запрещенные законом. Использование финансовых ресурсов производится исключительно в интересах населения.

Ставропольский край имеет самостоятельные бюджет и налоговую систему, соответствующие общим принципам налогообложения и сборов, установленным федеральным законодательством. Самостоятельность бюджета обеспечивается правом определять направления его использования и расходования. Порядок разработки, рассмотрения, утверждения, опубликования и исполнения бюджета Ставропольского края, а также система налогов, взимаемых в бюджет, устанавливаются законами края в соответствии с федеральным законодательством.

Рассмотрим долю поступлений в бюджетную систему РФ налогов и сборов по Ставропольскому краю за период 2012 - 2017 год (табл. 2.1).

Так, доходы консолидированного бюджета в 2017 году сформированы в основном за счет пяти видов налогов. Наряду с НДС и налогом на прибыль, налог на доходы физических лиц является крупным источником для всей бюджетной системы в целом, но особенно важную роль он играл бы как источник доходов для региональных и местных бюджетов.

Доходы от НДФЛ тесно коррелируют с поступлениями от других налогов и от всех налоговых доходов вообще (именно наличие такой тесной связи позволяет использовать показатель среднедушевых доходов населения в качестве примерной оценки налогового потенциала территории). Но поскольку распределение поступлений от налога на доходы физических лиц тесно связано с территориальным налоговым потенциалом, закрепление НДФЛ за региональным или местным уровнем власти предполагает необходимость системы финансовой помощи или выравнивания бюджетной обеспеченности, которая компенсировала бы неравномерность распределения налоговой базы.

В 2013 году бюджетную систему РФ по Ставропольскому краю мобилизовано 16795,8 млн. руб. поступлений, из них 99,8% составили налоговые платежи и сборы. Этот показатель превышает на 2819,1 млн. руб. данные за 2012 год и равны 16765,1 млн. руб. Наибольший удельный вес налоговых поступлений сформированы за счет налога на прибыль организаций, НДФЛ и НДС.

Таблица 2.1 Динамика собираемости и поступления налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации по Ставропольскому краю, млн. руб.

	2012 год		2013 год			2014 год			2015 год			2016 год			2017 год			Темп роста в % 2013 г к 2012г	Темп роста в % 2014г к 2013г	Темп роста в % 2015 г к 2014г	Темп роста в % 2016 г к 2015г	Темп роста в % 2017г к 2016г
	сумма млн. руб.	уд. вес, %	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
ВСЕГО:	14425,7	100	16795,8	100	2370,1	20046,5	100	3250,7	21177,2	100	1130,7	24415,5	100	238,3	32555,6	100	8140,1	116,4	119,4	105,6	115,3	133,3
В том числе:																						
Налоговые доходы	13946	96,6	16765,1	99,8	2819,1	20002,1	99,7	3237	21079,1	99,5	1077	24377,6	99,8	3298,5	32440,9	99,6	8063,3	120	119,3	105,4	115,6	133,1
Из них:	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
НДС	2189,2	15,6	4498,6	26,8	2309,4	5810,1	29,04	1311,5	5564,7	26,2	245,4	5343,3	21,8	-221,4	6510,9	19,9	1167,6	205	129,2	95,8	96	121,9
Акцизы	667,7	4,78	1017,5	6,06	349,8	1486,3	7,43	468,8	1551,7	7,32	65,4	1064,1	4,35	-487,6	-	-	-	152	146,0	104,4	68,6	-
Налог на прибыль предприятий и организаций	2167,3	15,54	3312,4	19,7	1145,1	3532,5	17,66	220,1	39069,5	18,4	374	4891,8	20	985,3	7657,3	23,5	2765,5	152	106,6	110,6	125,2	156,5
НДФЛ	2014	14,44	3083,0	18,38	1069	4005,1	20,02	922,1	5018,2	23,6	1013	6130,3	25,1	1112	7874,9	24,1	1744,6	153	129,9	125,3	122,2	128,5
Налог с продаж	320	2,29	477,9	2,8	157,9	647,2	3,23	169,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	149	135,4	-	-	-
Налоги на имущество	656,7	4,07	1015,0	6,05	358,3	1307,8	6,53	292,8	1428,6	6,74	120,8	1518,2	6,2	89,6	-	-	-	154	128,8	109,2	106,2	-
Платежи за пользование природными ресурсами	930,4	6,67	1423,7	8,49	493,3	2058,9	10,29	635,2	2278,2	10,7	219,3	2265,5	9,2	-12,7	3372,5	10,3	1107	152	144,6	110,7	99,4	148,9

Сумма НДС в общей доли поступлений составила 26,8%, что на 11,2% или 2309,4 млн. руб. больше, чем в предыдущий год. Налог на прибыль организаций составил 3312,4 млн. руб., а его доля в удельном весе 19,7%. Налог на доходы с физических лиц увеличился на 4%, что составило 1069 млн. руб. Налог на имущество на 358 тыс. руб. из-за изменения расчета налогооблагаемой базы и темп прироста по этому налогу составил 54 процентных пункта. Увеличились поступления в части платежей за пользование природными ресурсами на 493,3 тыс. руб., которые в общей доле поступлений составили 8,5%.

За 2014 год в федеральный бюджет направлено налогов и сборов 8113,9 млн. рублей, или 117,3 % к соответствующему периоду 2013 года (6916,9 млн. рублей). Структура налоговых поступлений федерального бюджета несколько отличается от структуры консолидированного бюджета. Так, налог на добавленную стоимость обеспечил 71,6 % поступлений налогов и сборов в федеральный бюджет, акцизы — 9,1 %, налог на прибыль организаций - 8,9%.

На 2014 год Управлению МНС России по Ставропольскому краю было установлено задание по мобилизации в федеральный бюджет контролируемых налогов и сборов в размере 7279,5 млн. рублей, фактически (без учета от ООО "Кавказтрансгаз") - собрано 7788,8 млн. рублей, что составило 107,0 % от доведенного задания или 112,6% к поступлениям прошлого года. Дополнительно в федеральный бюджет перечислено 509,3 млн. рублей.

Поступления 2014 года сформированы за счет пяти видов налогов: поступления НДС составили 5810,1 млн. руб. (29,0 % от общего объема), налога на доходы физических лиц — 4005,1 млн. руб. (20,0 %), налога на прибыль - 3532,5 млн. руб. (17,6 %), платежей за пользование природными ресурсами - 2058,9 млн. руб. (10,3 %), акцизов - 1486,3 млн. руб. (7,4 %).

В 2015 году в бюджетную систему поступило 21177,2 млн. руб. налоговых и других платежей. Эта сумма на 5,6% больше, чем предшествующий период, однако темп роста составил 105,6%, что на 13,8% меньше чем в 2014 году

Сумма поступившего НДС в удельном весе налоговых доходов значительна (26,2%), но меньше на 245 тыс. руб., чем аналогичный показатель прошлого года. Акцизы в общей доле и в абсолютных величинах изменились незначительно. Налог на прибыль организаций в удельном весе изменился минимально (0,74%), но в сумме увеличился на 374 тыс. руб., по сравнению с предшествующим периодом. НДФЛ составил 23,6% от всех поступлений и возрос на 1013,1 млн. руб. Налога на имущество организаций поступило в размере 1428,6 млн. руб., что в удельном весе составило 6,7% и на 120 тыс. руб. больше чем за 2014 год. Платежи за пользование природными ресурсами в 2015 году составили десятую часть поступлений и увеличились на 219,3 тыс. руб.

Анализируя эти показатели, можно сделать вывод: значительную часть поступлений в Федеральный бюджет составляют в 2015 году НДС, НДФЛ, налог на прибыль организаций - всего 68,2% всех поступлений. На 2015 год Управлению МНС России по Ставропольскому краю установлено задание по мобилизации в федеральный бюджет контролируемых налогов и сборов в размере 6264,3 млн. руб., фактически (без учета поступлений от налогоплательщика, переданного на администрирование в Межрегиональную ИМНС России №2 по крупнейшим налогоплательщикам) поступило - 7209,2 млн. руб., что составило 115,1% от доведенного задания. Дополнительно в федеральный бюджет перечислено 944,9 млн. рублей.

В течение 2016 года фактически поступило в бюджет РФ 24415,5 млн. руб., что на 15,3% больше показателя за предыдущий год. Темп роста увеличился на 9,7%. По НДС сумма поступлений уменьшилась на 221 тыс. руб., что связано со снижением ставки налога с 20% до 18%. Налог на прибыль составил 20% в общей доле поступлений и увеличился на 985,3 тыс. руб. по сравнению с 2015 годом, хотя ставка налога значительно снизилась. Налог на доходы с физических лиц вырос на 1112 млн. руб., что в процентном соотношении больше на 5,3%. Из-за выделения водного налога снизились платежи за пользование природными ресурсами. Основная часть доходов консолидированного бюджета сформирована за счет поступлений четырех видов налогов. Так, поступления

налога на доходы физических лиц составили 7874,9 млн. рублей или 24,2% от общего объема поступлений, налога на добавленную стоимость - 6510,9 млн. рублей или 20,0%, налога на прибыль - 7657,4 млн. рублей или 23,5%, платежей за пользование природными ресурсами - 3372,5 млн. рублей или 10,4 процента. Перечисленные четыре вида налогов в совокупности обеспечили 25415,7 млн. рублей, или 78,1% от общего объема поступлений в консолидированный бюджет. В федеральный бюджет за 2017 год поступило налогов и сборов 12561,7 млн. рублей, или 127,7% к соответствующему периоду 2016 года (9839,3 млн. рублей).

Структура налоговых поступлений федерального бюджета несколько отличается от структуры поступлений консолидированного бюджета. Так, налог на добавленную стоимость обеспечил 51,8% поступлений налогов и сборов в федеральный бюджет, платежи за пользование природными ресурсами — 25,6%, налог на прибыль организаций - 10,5 процентов.

За 2012-2017 гг. в бюджет Ставропольского края поступило более 37443 млн. руб. налоговых платежей (табл. 2.2).

В 2013 году в краевой (региональный) бюджет направлено 5923,0 млн. рублей или 150,3 % к соответствующему периоду 2012 года, а в 2014 году 7360,7 млн. рублей, или 124,3 % к уровню 2013 г. Доля налоговых и неналоговых платежей в краевой бюджет за 2014 год составила 36,7 % от общего объема во все уровни бюджета, что на 1,4 процентных пункта выше аналогичного показателя 2013 года. Основная часть доходов краевого бюджета была сформирована за счет налога на прибыль предприятий и организаций - 1939,6 млн. руб. (26,4 % от общего объема), налога на доходы физических лиц - 1966,6 млн. руб. (26,7 %), платежей за пользование природными ресурсами - 1208,7 млн. руб. (16,4 %), налогов на имущество - 658,5 млн. руб. (8,9 %), акцизов - 655,2 млн. руб. (8,9 %).

Таблица 2.2 Динамика поступления налогов и сборов в краевой бюджет Ставропольского края, млн. руб.

Виды налогов и платежей	2012 год		2013 год			2014 год			2015 год			2016 год			2017 год			Темп роста в % 2013г к 2012г	Темп роста в % 2014 г к 2013г	Темп роста в % 2015 г к 2014г	Темп роста в % 2016г к 2015г	Темп роста в % 2017 г к 2016г
	сумма млн. руб.	уд. вес, %	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
ВСЕГО:	3948,4	100	5923,0	100	1974,6	7360,7	100	1437,7	8643	120,8	137,1	10443,5	100	1800,4	14319,3	100	3875,8	150,3	124,3	105,6	120,8	137,1
В том числе:																						
Налоговые доходы	3932,2	99,5	5908,4	99,7	1976,2	7335,9	99,6	1427,5	857	21,8	137,1	10437,1	99,9	1865,7	14312,9	99,9	3875,8	150,1	124,2	116,8	121,8	137,1
Из них:	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
НДС	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Акцизы	252,8	6,4	224,6	3,08	-28,2	655,2	8,93	430,6	794,2	96,6	124,7	767,1	7,3	-27,1	956,9	6,68	189,8	88,7	291,7	121,2	96,6	124,7
Налог на прибыль предприятий и организаций	964,65	24,5	1494,9	25,03	530,25	1939,6	26,4	444,7	2045	180,3	170,4	3688	35,3	643	6283,1	43,8	2595,1	154,9	129,7	105,4	180,3	170,4
НДФЛ	1433,1	34,44	1486,9	25,16	353,8	1966,6	26,8	479,7	3101,7	114,2	19,5	3541,7	33,9	440	4234,1	29,5	692,4	103,7	132,3	157,7	114,2	119,5
Налог с продаж	101,5	2,58	197,4	3,34	95,9	237,5	3,23	401	-	45,3	187,6	-	-	-	-	-	-	194,4	120,3	-	-	-
Налоги на имущество	365,2	9,28	555,1	9,39	189,9	658,5	8,97	103,4	706,9	9,4	-	322,2	3,08	-384,7	2516,8	17,5	2194,6	151	118,6	107,3	45,3	187,6
Платежи за пользование природными ресурсами	596,1	15,5	616,4	10,43	20,3	1208,7	16,4	592,2	1132,1	13	-76,6	106,6	1,01	-1025	-	-	-	103	196,1	93,6	9,4	-

Анализируя динамику налогов и сборов в бюджетной системе РФ собранных по Ставропольскому краю, следует отметить, что в 2014 году мобилизовано 20046,5 млн. руб., или на 19,4 % больше, чем в 2013 году. При этом темп роста в 2014 году выше темпа роста предыдущего года на 3,1 процентных пункта.

В 2015 году в бюджет Ставропольского края направлено 8643,1 млн. рублей, или 117,4% к прошлому 2014 году. Доля налоговых и неналоговых платежей за 2015 год составила 40,8% от общего объема поступлений во все уровни бюджета, что на 4,1 процентных пункта выше аналогичного показателя 2014 года (36,7 %). Доходы были сформированы за счет налога на прибыль предприятий и организаций — 2045,0 млн. руб. (23,7% от общего объема поступлений), налога на доходы физических лиц - 3101,7 млн. руб. (35,9%), платежей за пользование природными ресурсами - 1132,1 млн. руб. (13,1%), акцизов - 794,2 млн. рублей (9,2%), налогов на имущество - 706,9 млн. рублей (8,1 %). Наибольший темп роста поступлений отмечен по НДФЛ (157,7%) и акцизам (121,2 %).

В 2016 году в бюджет Ставропольского края поступило 10443,5 млн. рублей, или 120,8% к данным соответствующего периода предыдущего года. Доля поступлений налоговых и неналоговых платежей за 2016 год составила 42,8% от общего объема поступлений во все уровни бюджета, что на 2,0 процентных пункта выше аналогичного показателя 2015 года (40,8 %).

Доходы были сформированы за счет налога на прибыль организаций - 3688,0 млн. руб. (35,3 %), поступлений налога на доходы физических лиц - 3541,7 млн. руб. (33,9 %), акцизов - 767,1 млн. руб. (7,3 %). Наибольший темп роста поступлений сложился по налогу на прибыль организаций (180,3 %) и транспортному налогу (133,9 %). Как видно из проведенного анализа доходов полученных в регионе, значительную часть в нем составляют доходы, полученные в виде налога на добавленную стоимость. За двенадцать месяцев 2017 года в бюджет Ставропольского края (краевой, региональный) поступило 14319,3 млн. рублей, или 137,1% к поступлениям соответствующего периода

прошлого года. Доля поступлений налоговых платежей в краевой бюджет за 2017 год составила 44% от общего объема поступлений во все уровни бюджета, что на 1,2 процентных пункта выше аналогичного показателя 2016 года (42,8 %). Основная часть доходов краевого бюджета была сформирована в 2017 году за счет налога на прибыль организаций — 6283,1 млн. руб. (43,9%) от общего объема поступлений в краевой бюджет), налога на доходы физических лиц - 4234,1 млн. руб. (29,6%), налога на имущество организаций 2516,8 млн. руб. (17,6%), акцизов 956,9 (6,7 %). Наибольший темп роста поступлений сложился по налогу на прибыль организаций (170,4%) и по налогу на имущество организаций (150,5 %).

По нашему мнению, часть налога на добавленную стоимость, будучи стабильным источником в доходах, должна распределяться по всем уровням бюджета, в том числе и местным. Централизация налогов на уровне Федерации и на уровне субъектов оставляет местные органы власти без финансовых ресурсов. Необходимо вернуть региональным и местным органам власти право устанавливать свои налоги и сборы в определенных размерах. А это, в свою очередь, позволит расширить самостоятельность и ответственность всех уровней власти. Повышению стабильности и предсказуемости налоговой нагрузки способствует декларирование параметров регионального (местного) налогообложения на среднесрочный период (3-5 лет) и точное соблюдение принятых деклараций.

Изменение таких параметров, как перечень налогов, ставок налогов и налоговой базы, следует заранее предусматривать в финансовой политике субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Диверсификация источников налоговых платежей призвана повысить стабильность в части доходов субъекта Российской Федерации. Важным условием поступления доходов служит низкая зависимость от поступлений по одному-двум налогам. Повышению диверсификации источников налоговых платежей способствует расширение перечня налогов и их базы (в рамках требований федерального законодательства).

При этом нецелесообразно использовать налоги, поступления по которым незначительны, а издержки администрирования высоки. Неналоговые доходы в доходной части бюджета края за период с 2012 по 2016 г.г. составляют 37765,27 млн. руб.

Наибольший удельный вес занимают поступления в виде безвозмездных перечислений в том числе на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности от 70 до 94 % всех поступлений. Удельный вес неналоговых доходов (таблица 2.3) снижен в 2013 году на 5,02%, что составило 15,34 млн. руб. В общем объеме поступления, в том числе и безвозмездные, увеличились на 4946,6 млн. руб.

В 2014 году напротив наблюдается тенденция роста неналоговых доходов на 2,5% в основном за счет увеличения в 2 раза административных платежей и сборов. В 1,5 раза возросли прочие источники доходов и одновременно снизились безвозмездные перечисления из других уровней.

В анализируемом 2015 году произошло значительное увеличение всего на 3172 млн. руб., из них как неналоговых доходов на 139,7 млн. руб., так и прочих источников доходов на 19,4%.

Безвозмездные поступления увеличились в удельном весе, но темп их роста составил 116%. Из бюджетов других уровней поступления возросли в сумме на 722,9 млн. руб., темп роста составил 116. В 2016 году неналоговые доходы увеличились на 1,46 млн. руб., и составили 484,38 млн. руб., что на 1,46%., больше чем в предшествующем 2015 году. Прочие источники доходов снизились на 6,8%, а безвозмездные перечисления увеличились на 2808,9 млн. руб. по сравнению с предыдущими поступлениями, темп роста составил 140%.

В 2017 году наблюдается увеличение общей суммы неналоговых доходов на 1600,6 млн. руб., по сравнению с 2016 годом, а темп роста увеличился на 11,75 процентных пункта.

Таблица 2.3 Динамика поступлений неналоговых доходов и перечислений из бюджетов других уровней в краевой бюджет Ставропольского края, млн. руб.

Виды доходов	2012 год		2013 год			2014 год			2015 год			2016 год			2017 год			Темп роста в % 2013 г к 2012г	Темп роста в % 2014 г к 2013г	Темп роста в % 2015г к 2014г	Темп роста в % 2016 г к 2015г	Темп роста в % 2017 г к 2016г
	сумма млн. руб.	уд. вес, %	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Неналоговые доходы	213,65	7,57	198,31	2,55	-15,34	343,2	5,05	144,9	482,9	4,8	139,7	484,38	3,55	1,46	348,63	2,29	-135,7	92,8	173	140	100,3	71,9
Из них:																						
Доходы от использования имущества находящ. в гос. собственности	179,03	6,34	157,11	2,02	-21,92	316,18	4,6	159,07	459,0	4,6	142,8	445,78	3,27	-13,28	323,2	2,12	-122,5	87,7	201	145,1	96,88	72,5
Административные платежи и сборы	3,118	0,11	7,03	0,09	3,91	16,779	0,21	9,75	22,07	0,2	5,29	25,8	0,12	3,73	13,5	0,09	-12,3	225	238	131	116	52,3
Штрафные санкции	31,221	1,1	28,51	0,36	-2,7	4,618	0,06	-23,89	1,812	0,01	-2,8	1,1	0,01	-0,71	1,8	0,01	0,03	9,3	16,9	39,2	93	163,6
Прочие неналоговые доходы	0,28	0,01	3,89	0,05	3,61	5,664	0,08	1,772	6,14	0,06	0,48	11,7	0,08	-5,56	10,13	0,07	1,57	1390	145	108,5	190	86,58
Прочие источники доходов	-	-	282,13	3,63	282,13	351,17	5,45	69,04	2485,9	24,9	2134	2467,8	18,1	-18,1	2578,7	16,9	110,9	-	124,4	707	99,2	104
Безвозмездные перечисления	2573,78	91,2	7248,9	93,3	4675,1	6063,9	89,3	-1184,9	6958	69,8	894,3	9767,26	71,7	2808,9	11382	74,8	1614,7	281,6	83,6	114	140	116,5
В том числе от бюджетов других уровней:	2458,78	87,1	7228,2	93	4769,1	6052,21	83,1	-1175,9	5444	54,6	-607	6167,5	45,2	722,9	9912,6	65,14	3745,1	293,9	83,3	89,9	113	160,7
дотации	222,15	8,63	1639,6	21	1417,4	3867,5	53,1	2227,9	4721	47,4	854,2	4724,7	34,7	3	7340,9	48,2	2616,2	738	235	122	100	155,2
субвенции	594,02	24,1	766,76	9,8	172,7	836,89	11,5	70,13	691,4	6,94	135,5	708	5,19	16,6	809	5,3	101	129	109	82	102	114,3
субсидии			1091,1	14	1091,1	826,95	11,3	-264,1	746,5	7,49	-80,4	735,5	5,4	-11	856,1	5,62	120,6	-	75,7	90,2	980,5	116,4
прочие поступления из бюджетов других уровней	1737	54,3	3730,7	48	1973,7	520,84	7,67	3209,8	798	8,02	277,1	896	6,58	98	906,7	5,95	10,3	214	52,9	153	112,2	101,1
Итого	2822,05	100	7768,7	100	4946,6	6785,4	100	-983,2	9957	100	3172	13615,4	100	3658,2	15216	100	1600,6	275	87,3	146	136	111,8

Из бюджетов других уровней такие поступления выросли на 19,9 процентных пункта, что в сумме составило 3745,1 млн. руб. Неналоговые поступления анализируемого периода снизились в общей сумме поступлений на 135,75 млн. руб., а темп роста снизился на 28,1 %.

Рассмотрим доходную часть местных бюджетов Ставропольского края (табл. 2.4). Всего налоговых поступлений в 2013 году 3948,5 млн. руб., этот показатель на 2950 млн. руб. (на 9,4%) больше, чем в 2012 году. Акцизы в общей доле поступлений 2013 года составляли 81 млн. руб., что на 51,8 млн. руб. больше, чем в 2012 году, в то же время их доля в удельном весе общих налоговых доходов местных бюджетов снизилась на 0,56 %. Налог на прибыль за 2013 год составил 985,6 млн. руб. (24,9 % удельного веса), что в 5 раз больше по сравнению с 2012 годом (199,2 млн. руб., или 17,9%). Налог на доходы с физических лиц возрос в 2013 году на 1083,3 млн. руб., в сравнении с 2012 годом. Темп роста налога с продаж в 2013 году составил 69,9%, а имущественных налогов 66%. Налоговые платежи в местный бюджет за 2014 год составили 4571,9 млн. рублей, или 115,6 % к 2013 году (3955,9 млн. руб.). Но их доля в размере 22,8 % от общего объема поступлений во все уровни бюджета, оказалась на 0,8 процентных пункта ниже аналогичного показателя прошлого года (23,6 %).

Основная часть сформирована за счет поступлений налога на доходы физических лиц - 2038,6 млн. руб. (44,6 % общего объема), налога на прибыль предприятий и организаций - 888,1 млн. руб. (19,4 %), налогов на имущество — 643,1 млн. рублей (14,1 %), налога с продаж — 409,7 млн. рублей (9,0 %). Наиболее высокий темп роста отмечен по налогам на имущество (142,6 %), платежам за пользование природными ресурсами (138,1 %), по налогу на доходы физических лиц 127,7 %, акцизам 119,4% .

Таблица 2.4 Динамика поступления налогов и сборов в местные бюджеты Ставропольского края, млн. руб.

Виды налогов и платежей	2012 год		2013 год			2014 год			2015 год			2016 год			2017 год			Темп роста в % 2013 г к 2012г	Темп роста в % 2014г к 2013г	Темп роста в % 2015 г к 2014г	Темп роста в % 2016 г к 2015г	Темп роста в % 2017г к 2016г
	сумма млн. руб.	уд. вес, %	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
ВСЕГО:	1108,8	100	3955,9	100	2847,1	4571,9	100	1724,8	4631,9	100	60	4132,7	100	-499	5674,5	100	-	92,6	115,6	101,3	89,2	137,4
В том числе:																						
Налоговые доходы	998,4	90,4	3948,5	99,8	2950,1	4563,9	99,82	615,4	4623,4	99,8	59,5	4132,4	99,9	-490	5658,9	99,97	-	93,5	115,6	101,3	89,2	137,2
Из них:	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
НДС	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Акцизы	29,2	2,6	81	2,04	51,8	96,7	2,11	44,9	51,5	1,1	45,2	0	-	-51,1	0	-	-	93,1	119,4	53,3	-	-
Налог на прибыль предприятий и организаций	199,2	17,9	985,6	24,9	786,4	888,1	19,4	101,7	1261,6	29,1	373,5	128,7	3,1	25,4	60,5	1,0	68,2	104,1	90,1	142,1	102	47
НДФЛ	512,8	46,2	1596,1	40,3	1083,3	2038,6	44,58	955,3	1916,5	41,3	122,1	2588,6	62,6	672	3640,8	64,16	10,52	97,4	127,7	94	135,1	140,6
Налог с продаж	196,2	17,6	280,5	7,09	84,3	409,7	8,96	129,2	-	-	-	577	13,9	-147	-	-	-	69,9	146,1	-	-	-
Налоги на имущество	60	5,4	451,1	11,4	391,1	643,1	14,06	252	720,7	15,5	777,6	0	0	-210	-	-	-	66	142,6	112,1	-	-
Платежи за пользование природными ресурсами	12	1,08	151	3,81	139	208,5	4,56	69,5	210	4,5	1,5	406	9,8	228,6	591,7	10,4	363,1	110	138,1	100,7	-	-
ЕНВД	-	-	-	-	-	-	-	-	178,3	3,8	-	406,52	9,82	228,2	591,1	9,89	184,6	-	-	-	228	145,4

Основная часть дохода сформирована за счет поступлений налога на доходы физических лиц - 1916,5 млн. руб. (41,4% от общего объема поступлений в местный бюджет), налога на прибыль предприятий и организаций - 1261,6 млн. руб. (29,1%), налогов на имущество - 720,7 млн. руб. (15,6 %). Наибольший темп роста поступлений сложился по налогу на прибыль предприятий и организаций (142,1 %). Отменен налог с продаж, в связи, с чем местные бюджеты будут терять в среднем до 350 млн. рублей.

Налоговые платежи в местные бюджеты Ставропольского края за 2016 год составили 4132,7 млн. руб., что на 10,8% меньше поступлений соответствующего периода прошлого года.

Основная часть сформирована в основном за счет поступлений налога на доходы физических лиц - 2588,6 млн. руб. (62,6 % от общего объема поступлений в местный бюджет), земельного налога - 577,2 млн. руб. или (14,0 %), единого налога на вмененный доход - 406,9 млн. рублей (9,8 %).

В доходы местных бюджетов Ставропольского края за 2017 год поступило 5674,5 млн. рублей, или 137,4% к поступлениям соответствующего периода прошлого года. Основная часть доходов местного бюджета сформирована за счет поступлений налога на доходы физических лиц - 3640,8 млн. рублей (64,2% от общего объема поступлений в местный бюджет), единого налога на вмененный доход - 591,7 млн. рублей (10,4 %).

Бюджет нельзя рассматривать без его расходной части, тенденцию увеличения которой с 2012 по 2015 год можно проследить примерно в размере 25 % ежегодно. За этот период расходы составили 40821 тыс. руб. (табл. 2.5). В 2013 году по сравнению с 2012 годом наблюдается рост расходов в 1,32 раза, в 2014 году - в 1,42 раза, в 2015 году - в 1,28 раза по отношению к предыдущему периоду соответственно.

Таблица 2.5 – Структура и динамика расходной части бюджета Ставропольского края, млн. руб.

Виды налогов и платежей	2012 год		2013 год			2014 год			2015 год			2016 год			2017 год			Темп роста в % 2013 г к 2012г	Темп роста в % 2014г к 2013г	Темп роста в % 2015 г к 2014г	Темп роста в % 2016 г к 2015г	Темп роста в % 2017г к 2016г
	сумма млн. руб.	уд. вес, %	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.	сумма млн. руб.	уд. вес, %	откл. млн. руб.					
Образование	1279	17,6	2021	21,1	742	2353,4	19,5	332	3084,5	17,53	731,1	1431,3	11,89	-1653,2	1721,8	6,42	290,51	158	116	131	46,4	120,3
Здравоохранение и физ. культура	1021	14,1	1323	13,8	302	462,3	12,3	139	2431,3	13,8	969	1333,2	11,08	-1098,7	3392,1	12,65	2058,8	129	110	166,2	54,84	254,4
Целевые бюджетные фонды	-	-	853	8,9	853	1211,7	10,5	358	1653,8	9,4	442,1	-	-	-1653,8	-	-	-	-	142	136	-	-
Социальная политика	803	11,6	1101	11,5	298	1353,7	10,1	252	1575,6	8,95	221,9	251,35	2,09	-1324,2	910,7	3,4	659,3	125	122	116,4	15,95	362,3
Государственное управление и местное самоуправление	623,6	8,58	676	7,0	52	854,9	7,4	478	1016,4	5,77	161,5	909,42	7,56	-106,97	1303,7	4,86	394,34	108	126	118,9	89,48	143,3
Финансовая помощь бюджетам других уровней	855,9	11,7	796	8,3	-59,9	1476,7	6,9	580	1812,0	10,3	335,3	3238,3	26,91	1426,3	11563	43,12	8325,6	93	185	122	178,71	357,1
ЖКХ	719,5	9,92	548	5,7	-171	760	6,0	212	1153,4	6,55	293,4	1537,7	12,78	384,31	1117,8	4,17	419,86	76	138	151	133,32	72,6
Прочие расходы	293	4,03	166	1,7	-27	605,3	5,8	439	1060,3	6,02	455,3	-	-	-	-	-	-	56	364	185	-	-
Правоохранительная деятельность и нац. оборона	313	4,31	425	4,4	112	615,8	5,7	490	798,76	4,54	182,9	1615,4	13,42	816,66	2086,9	7,76	471,44	135	144	129,7	202,24	129,1
Сельское хозяйство и рыболовство	557,3	7,67	738	7,7	180	607,3	4,8	-130	1080,8	6,14	473,5	4652,0	38,65	3571,2	4344,8	16,2	-307,2	132	82	177	430,42	93,4
Пром. энергетика и строительство	208,3	2,86	361	3,8	152	1122,7	4,5	76	1088,1	6,18	-34,6	-	-	-1088,1	-	-	-	173	310	96,9	-	-
Культура и искусство	156	2,14	266	2,8	11	297,3	2,5	31	380,28	2,16	-82,9	290,55	2,41	-89,72	297,33	1,11	6,781	188	111	127	76,4	102,3
Охрана окружающей среды	0,98	1,34	185	1,9	87	356,7	1,8	171	450,96	2,56	94,2	58,001	0,48	-392,95	78,64	0,29	20,65	188	192	126	12,86	135,6

Значительно увеличились расходы на образование, а именно в 1,58 раза, или 742 тыс. руб. в 2013 году к предшествующему периоду, в 1,16 раза или на 332 тыс. руб. в 2014 году, в 1,31 раза, или 731,1 тыс. руб. в 2015 году. Эти расходы в удельном весе снижаются в динамике, что связано с повышением расходных обязательств в течение анализируемого периода.

Расходы по статье «Здравоохранение и физическая культура» заметно возросли в 2015 году (в 1,66 раза) по сравнению с 2014 годом. Целевых бюджетных фондов рост составляет примерно 30% ежегодно.

В 2013 году эти фонды по сумме равны 853 тыс. руб., но уже в 2014 году они увеличились до 1211 млн. руб., или 10,5% в удельном весе всех расходов, в 2015 году целевые бюджетные фонды достигли 1653,8 млн. руб., что на 442,1 тыс. руб. больше, чем в предшествующем 2014 году.

Рассматривая расходную часть бюджета в области социальной политики, можно сказать, что имеется равномерная тенденция к росту: в 2013 году - 125%, в следующем периоде - 122%, в 2015 году - 116,4 %.

В 2015 году увеличились расходы на государственное и местное самоуправление - они составили 1016,4 тыс. руб., что в 1,18 раз больше, чем в 2014 году. Финансовая помощь бюджетам других уровней в большей степени возросла только в 2014 году (1,85 раза), но снизилась в общей доле расходов на 1,31. Их темп роста в 2015 году составил 122%). Заметное увеличение средств наблюдается в расходной части бюджета на промышленность, энергетику, строительство. В 2014 они почти в 3 раза больше, чем 2013 году. Расходы на охрану окружающей среды возросли в 2 раза, хотя в общей доле расходов они незначительны.

Необходимо так же отметить, что в 2016 году кроме увеличения расходов по всем статьям произошло объединение статей сельское хозяйство и рыболовство, промышленность энергетика и строительство в статью национальная экономика статья государственное и местное самоуправление заменена статьей общегосударственные вопросы.

Правоохранительная деятельность выделена в национальную оборону, и национальную безопасность.

Наибольшее увеличение расходов 2016 года приходится на финансовую помощь бюджетом других уровней на 1426,28 млн. руб. больше, чем в 2015 году. Полностью отсутствует статья прочих расходов, что свидетельствует о том, что исходя, из установленной классификации перечень статей расширяться не может.

Общий уровень расходов 2016 года по краю снизился на 31,5%, что в сумме составило 5550,44 млн. руб. по отношению к 2015 году, такое уменьшение наблюдается за счет уменьшения расходов на образование на 54%, здравоохранение на 46% или 1098.07 млн. руб., социальную политику снизили до 251,335 млн. руб. или на 84,05%, охрану окружающей среды в 9 раз, культуру и искусство на 26,6%.

Эти статьи наиболее социально ориентированные и уменьшение данных видов расходов противоречит бюджетной политике принятой в стране. Как видно из таблицы 2.5 расходы 2017 года наоборот были увеличены именно по тем направлениям которые были занижены в предшествующий период но и сами расходы увеличились в 2 раза т. е. на 14781.94 млн. руб. Наблюдается увеличение расходов на здравоохранение на 157% что в сумме составило 2058,82 млн.руб. В три раза возросли расходы на социальную политику и составили 909,6 млн. руб. по сравнению с предшествующим 2016 годом, значительно на 290,51 млн. руб. выросли расходы, связанные с образованием, а это на 20,4% больше чем в прошлом периоде.

Горизонтальный дисбаланс возникает при различии собственного фискального потенциала на одном уровне бюджетной системы. Такие дисбалансы могут быть устранены с помощью механизмов трансфертов или заимствований. Разрыв между собственными доходами и расходами может привести к неэффективной политике управления расходами на региональном уровне. Но простое покрытие дефицита нижестоящих бюджетов не должно быть целью политики выделения трансфертов, т.к. вертикальный дисбаланс может воз

никнуть как результат бюджетной политики на уровне субнационального органа власти, например, вследствие принятия решений об увеличении расходов или об отказе от повышения налоговых ставок.

Таким образом, централизованное финансирование разрыва между собственными доходами и расходами может привести к дестимулированию фискальных усилий, а также намерений осуществлять эффективную политику управления расходами на региональном уровне.

В отсутствие системы объективных критериев распределения трансфертов из национального бюджета, выделение средств на покрытие вертикального дисбаланса, вероятнее всего, создаст проблемы для проведения единой макроэкономической политики, а также может привести к выделению грантов на основе неформализованного торга между центральными и региональными органами власти [39]. Выделение трансфертов из национального бюджета может производиться также в целях выравнивания межрегиональной дифференциации фискального потенциала территорий, т.е. горизонтального дисбаланса. На основе проведенного анализа структуры и динамики доходов и расходов бюджета Ставропольского края, можно сделать выводы, что реализуются наиболее приоритетные социальные программы в сфере образования, здравоохранения, продолжается реформа федеративных отношений, снижается общая налоговая нагрузка, но для ее предсказуемости необходимо предусмотреть в налоговой политике изменения в перечне и составе налогов, в месте с тем, механизмы распределения финансовой поддержки субъектов не достаточно ориентированы на стимулирование роста собственного налогового потенциала.

В Российской Федерации необходимость финансовой помощи из федерального бюджета обосновывается тем, что 75 субъектов Российской Федерации, или 84,26 % от их общего числа, не располагают на сегодня и в условиях действующей системы распределения налоговых поступлений не будут располагать доходным бюджетным потенциалом, достаточным для финансирования расходных обязательств, закрепляемых за ними на фи-

нансовый год (процент аналогичных муниципальных образований, по ряду оценок, колеблется от 85 до 90 %).

Доходы региональных и местных бюджетов должны быть достаточны ми для выполнения тех задач и функций, которые перед ними стоят.

Межбюджетные отношения должны быть, прежде всего, справедливыми, прозрачными, прогнозируемыми. В них должны предусматриваться реальные механизмы обеспечения региональных и местных бюджетов доходными источниками в соответствии с расходными полномочиями.

2.2 Порядок распределения финансовой помощи регионам

Межбюджетные отношения отражают структуру взаимоотношений, сложившуюся между федеральными, региональными органами власти и органами местного самоуправления по вопросам распределения доходов, пере распределения средств между бюджетами.

Важной чертой бюджетной системы Российской Федерации является ее централизация и ведущая роль федерального бюджета в ней. Это, в частности, выражается в том, что с его помощью могут финансироваться не только общегосударственные, но и региональные программы, как непосредственно, так и с помощью передачи финансовой помощи бюджетам регионов.

Право на получение дотации имеет субъект Российской Федерации, для которого отношение расчетных расходов консолидированного бюджета этого субъекта(отношение первоочередных расходов к доходам), а также средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, перечисленных авансом, составило не менее 60 процентов. Размер дотаций для иных субъектов Российской Федерации в связи с возникшей несбалансированностью их консолидированных бюджетов, определяется Правительством Российской Федерации.

Предоставление финансовой помощи из федерального бюджета осуществляется по многим каналам, ее относительная величина на протяжении последних лет была подвержена существенным изменениям.

Основными каналами передачи средств федерального бюджета регионам являются дотации (получившие название трансфертов) из Федерального фонда поддержки регионов (ФФПР), субвенции и субсидии на финансирование отдельных видов региональных бюджетных расходов, прочие дотации (в том числе средства, передаваемые в рамках осуществления взаимных расчетов), бюджетные ссуды.

Средства Федерального фонда поддержки регионов распределяются на основе сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, измеренной величиной приведенных к сопоставимым условиям удельных (в расчете на душу населения) валовых налоговых ресурсов. Итоговый объем средств ФФПР по всем субъектам Российской Федерации приводится к утвержденному на 2015 год объему 175 810 866 млн. рублей. А в 2016 году средства ФФПР составили 189 875 735 млн. руб.

В составе средств ФФПР выделяются субсидии на закупку и доставку продукции в районы с ограниченными сроками завоза и субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Доля целевых средств, выделяемых в составе ФФПР, ФК (фонда компенсаций), ФССР (фонда софинансирования социальных расходов) определяется по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В 2017 году, в соответствии с проектом бюджета, финансовая помощь регионам (330,8 млрд. рублей) осуществляется из пяти фондов: Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) (228,2 млрд. рублей), Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) (26,2 млрд. рублей), Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ) (1,4 млрд. рублей), Федеральный фонд компенсаций (ФФК) (72,3

млрд. рублей) и Федеральный фонд регионального развития (ФФРР) (2,7 млрд. рублей).

В 2017 году, как и в предыдущем, в федеральном бюджете рассмотрены субсидии 71 субъекту Российской Федерации в сумме 670 млн. рублей на капремонт гидротехнических сооружений, находящихся в собственности этих субъектов, муниципальной собственности и бесхозных гидротехнических сооружений. 1308,7 млн. рублей выделены на организацию оздоровительной кампании детей и подростков.

Однако это меньше, чем в 2016 году на 412,5 млн. рублей (24%). Субсидия на частичное возмещение расходов бюджетов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг запланирована в сумме 7986,9 млн. рублей. Это на 7,1% меньше утвержденных показателей 2016 года, а с учетом инфляции реальное снижение составит более 14%. И это притом, что кредиторская задолженность в регионах по предоставлению населению субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг на 1 июля 2016 года уже составляла 382,9 млн. рублей. В 2017 году погашение указанной задолженности регионам не предполагается.

Субсидия на частичное возмещение расходов на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, в сумме 4280 млн. рублей и увеличена по сравнению с 2016 годом на 7% с учетом инфляции.

Вместе с тем, ряду субъектов Российской Федерации субсидия на указанные цели, в сравнении с 2016 годом, значительно уменьшена. Например, Краснодарскому краю она сокращена почти на 10%. В 2017 году выделение дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности предусмотрено 64 субъектам Российской Федерации.

Однако 11 регионам (Приморский край, Архангельская, Белгородская, Иркутская, Кемеровская, Курская, Магаданская, Новосибирская, Омская, Орловская и Тульская области) дотации по сравнению с 2016 годом снижены, а 5 регионам (Республика Калмыкия, Воронежская, Сахалинская, Смоленская, Ульяновская области) увеличены в 1,5 и более раз.

Наибольший размер дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в абсолютной величине традиционно получают регионы Южного Федерального округа (Республика Дагестан, Чеченская Республика, Ростовская область), а также Алтайский край и Республика Саха (Якутия).

По данным таблицы 2.6 можно выделить наиболее дотируемые регионы Южного Федерального Округа: Республика Дагестан (10% от общей суммы поступлений), Чеченская Республика (5%), Ростовская область (8%). Всего в ЮФО было направлено в 2012 году 27119,98 млн.руб. от суммы всех средств или 24% от выделенных в РФ, в 2013 году они в 1,5 раза больше или на 1820,09 млн. руб. по сравнению с предшествующим периодом. В 2014 общая доля поступлений составила 19,5%, а в 2015 году увеличилась до 24% или 51919,97 млн. руб. в 2016 году.

Для более глубокого анализа рассмотрим методику распределения средств ФФПР. Расчет финансовой помощи производится исходя из численности населения и налогового потенциала региона. Для сравнения выделим равные по численности населения субъекты ЮФО - Республику Дагестан, Краснодарский, Ставропольский края, Волгоградскую и Ростовскую области.

Так, при примерно одинаковой численности населения и одинаковом индексе бюджетных расходов, индекс налогового потенциала республики Дагестан в 2,2 раза меньше индекса налогового потенциала Ставропольского края, а уровень бюджетной обеспеченности населения в 2 раза меньше (табл. 2.8).

В 2016 году в Ставропольском крае уровень населения незначительно снизился, и показатели ИНП и ИБР изменились в сторону уменьшения. В Республике Дагестан, наоборот, при небольшом увеличении численности населения ИБР снизился, а ИНП возрос, что противоречит методике расчета, поскольку увеличение численности населения должно повлечь за собой увеличение показателя бюджетных расходов. Средства же, выделенные из ФФПР в 2016 году, в республике Дагестан превысили выделяемые средства Ставропольскому краю в 2.5 раза.

Таблица 2.6 Расчет темпа роста и отклонений поступлений средств ФФПР, ФК, ФССР в ЮФО 2012-2017 гг.

Виды налогов и платежей	Итого средства выделенные в 2012г., млн. руб.	Итого средства выделенные в 2013г., млн. руб.	Отклонение млн. руб.	Темп роста в 2013г. к 2012г., %	Итого средства выделенные в 2014г., млн. руб.	Отклонение млн. руб.	Темп роста в 2014г. к 2013г., %	Итого средства выделенные в 2015г., млн. руб.	Отклонение млн. руб.	Темп роста в 2015г. к 2014г., %	Итого средства выделенные в 2016г., млн. руб.	Отклонение млн. руб.	Темп роста в 2016г. к 2015г., %	Итого средства выделенные в 2017г., млн. руб.	Отклонение млн. руб.	Темп роста в 2017г. к 2016г., %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Республика Адыгея	927,381	1190,7	263,32	128,39	1234,94	44,24	103,7	1432	197,06	113,7	1968,06	536,06	137,43	2632,045	663,98	133,7
Республика Дагестан	8412,44	10564,1	2151,66	125,57	10879,9	315,8	102,9	12743,3	1876,34	114,6	13286,4	543,1	104,2	14812,937	1526,5	111,4
Республика Ингушетия	434,09	2221,51	1787,41	511,7	2255,8	34,29	101,54	2457,8	202	108,2	2785,36	327,56	113,3	3968,735	490,65	142
КБР	2021,67	2843,1	821,43	128,89	2707,48	-135,62	95,22	3177,09	469,61	114,7	3478,08	300,99	109,4	4022,053	543,97	115
Республика Калмыкия	-	-	-	-	1068,3	-	-	4201,11	3132,8	390,2	924,49	-3276,5	29	1329,027	404,53	143
КЧР	1207,51	1644,23	436,72	136,1	1686,16	41,693	102,55	1825,9	139,7	108	2014,19	188,29	110,3	2863,99	849,7	142
Республика Северная Осетия Алания	1816,92	2519,74	702,82	132,5	2487,23	-32,511	98,7	2808,03	320,8	112,8	2615,14	-192,89	143,2	3404,414	789,27	130
Чеченская республика	2192,98	4779,11	2588,13	217,9	6416,43	1637,32	134,2	7288,4	871,9	113,5	7146,75	-141,65	98,05	9405,143	2258,39	171
Краснодарский край	3231,65	4740,62	1478,98	145,3	4260,61	293,99	106,2	4582,35	321,74	107,5	4741,48	159,1	103,4	5229,960	488,48	110
Ставропольский край	2458,78	3869,31	1410,53	157,36	3599,63	-269,68	92	4576,11	976,48	268	6056,37	1480,2	132,3	6229,44	173,07	113
Астраханская область	-	-	-	-	532,24	-	-	615,19	82,95	115,58	95,14	-520	15,34	-	-	-
Волгоградская область	-	-	-	-	1820,65	-	-	2015,97	195,32	110,7	2364,71	348,74	117,2	2240,359	-127,35	94
Ростовская область	4386,56	6206,65	1820,09	129	5860,46	-346,16	95	5461,89	-398,575	93,19	8268,605	2806,7	151,3	8945,554	676,94	108
Итого по ЮФО	27119,98	40479,04	13359,06	149	42136,6	1657,56	103,9	51919,97	9783,37	123	73932,0	22012,0	142,3	65083,657	8848,34	88
Всего по РФ	108705,5	18834,58	16880,14	173,2	216930,19	28584,39	115,1	221080,6	4150,41	101,91	231904,4	10823,8	104,89	228167,03	-3737,3	98,3

Волгоградская область получила в 1,5 раза меньше средств, чем Ставропольский край и в 9 раз меньше, чем Республика Дагестан. Аналогичная ситуация складывается и в 2017 году. Проблема заключается в собираемости налогов на территориях республик.

Можно отметить несоответствие в распределении средств при анализе валового регионального продукта и добавленной стоимости за период 2012-2016 год (табл.2.7.).

Таблица 2.7 Динамика ВРП по субъектам ЮФО

Субъекты ЮФО	2012 год		2013 год		2014 год		2015 год		2016 год	
	млн. руб.	доля в %								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Республика Адыгея	4637,725	1,191	5752,194	1,12	6917,723	1,115	8341,393	1,13	11379,23	1,21
Республика Дагестан	16182,577	4,15	23782,56	4,65	32277,24	5,2	40687,13	5,53	60886,8	6,48
Республика Ингушетия	2401,991	0,61	3392,499	0,66	3223,932	0,51	4120,938	0,56	4717,16	0,5
КБР	9984,25	2,56	14255,47	2,79	16662,981	2,68	19959,12	2,71	23716,06	2,52
Республика Калмыкия	5947,62	1,52	6208,838	1,21	683,193	0,11	5799,206	0,78	7343,011	0,78
КЧР	4312,239	1,07	5855,542	1,14	9186,635	1,48	9373,501	1,27	11313,9	1,2
Республика Северная Осетия Алания	7755,969	1,99	11480,79	2,24	14130,699	2,27	16318,26	2,21	19978,6	2,12
Краснодарский край	126893,52	32,59	166312,46	32,5	202280,13	32,6	239552,2	32,5	284374,9	30,2
Ставропольский край	49091,42	12,6	62657,659	12,26	75282,131	12,13	97005,51	13,18	119392,7	12,71
Астраханская область	26741,214	6,86	30538,11	5,97	38919,717	6,27	47762,36	6,49	56832,4	6,05
Волгоградская область	55918,598	14,36	72582,861	14,2	91295,713	14,7	114017,7	15,49	141303,4	15,04
Ростовская область	79444,264	20,4	107995,41	21,14	129261,71	20,8	158147,6	21,49	197991,7	21,08
ИТОГО по ЮФО	389311,37	100	510814,43	100	620121,82	100	735610,9	100	939229,86	100

Как видно из таблицы 2.8, наиболее высокий уровень добавленной стоимости и валового регионального продукта отмечен в Краснодарском крае, Волгоградской области, Ростовской области, уровень бюджетной обеспеченности на душу населения в этих регионах выше, чем в остальных субъектах ЮФО. Но средств из ФФРП для них было выделено больше, чем другим субъектам с близкими показателями ИНН и ИБР и численности населения.

Таблица 2.8 – Расчет средств ФФПР в субъектах Южного федерального округа

Субъекты РФ	Численность населения на 01.01.15, тыс. чел.	Численность населения на 01.01.16, тыс. чел.	Численность населения на 01.01.17, тыс. чел.	ИНП 2015г	ИНП 2016г	ИНП 2017г	ИБР 2015г	ИБР 2016г	ИБР 2017г	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения ФФПР			Средства ФФПР, млн. руб.			Бюджетная обеспеченность после распределения ФФПР	
										2015г	2016г	2017г	2015г	2016г	2017г	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Республика Адыгея	445,2	444,4	442,7	0,244	0,226	0,23	0,791	0,803	0,88	0,309	0,281	0,261	1889,738	1302,494	2632,04	0,664	0,658
Республика Дагестан	2602,0	2621,8	2641,0	0,65	0,189	0,192	0,964	0,837	0,801	0,171	0,226	0,24	12993,91	11875,17	14812,9	0,658	0,655
Республика Ингушетия	475,6	481,8	487,0	0,161	0,130	0,113	0,892	0,847	0,93	0,181	0,153	0,12	2758,997	2338,784	3968,73	0,65	0,642
КБР	898,9	896,9	894,0	0,246	0,247	0,248	0,817	0,775	0,771	0,301	0,318	0,332	3369,081	2875,468	4022,06	0,669	0,665
Республика Калмыкия	290,6	289,9	288,7	0,431	0,368	0,282	0,967	0,84	0,82	0,445	0,438	0,34	820,494	944,721	1329,02	0,682	0,667
КЧР	436,6	434,6	431,5	0,228	0,254	0,244	0,837	0,885	0,963	0,272	0,287	0,253	2014,196	1683,725	2863,9	0,665	0,657
Республика Северная Осетия Алания	707,0	704,4	702,3	0,276	0,296	0,298	0,903	0,811	0,874	0,306	0,365	0,341	2445,017	2584,215	3404,41	0,674	0,667
Чеченская республика	1121,4	1141,3	1162,8	-	0,08	0,112	0,964	0,837	0,931	0,083	0,096	0,12	7093,404	6853,484	9405,1	0,644	0,642
Краснодарский край	4709,8	5100,3	5096,6	0,567	0,588	0,599	0,805	0,815	0,849	0,704	0,722	0,705	3686,510	3914,936	5229,9	0,792	0,777
Ставропольский край	2726,4	2717,9	2710,3	0,433	0,425	0,435	0,834	0,817	0,829	0,519	0,514	0,525	5495,89	3574,988	6229,44	0,691	0,688
Астраханская область	969,1	998,2	994,2	0,766	0,926	0,889	0,795	0,755	0,791	0,962	1,227	1,124	0	403,038	389,21	1,227	1,124
Волгоградская область	2673,1	2655,2	2635,7	0,599	0,606	0,6	0,788	0,797	0,815	0,760	0,760	0,747	1765,697	1255,034	2240,3	0,821	0,8
Ростовская область	4365,6	4334,4	4303,5	0,414	0,436	0,454	0,7606	0,805	0,831	0,544	0,541	0,544	7411,939	5461,885	8945,5	0,694	0,69
Российская Федерация	142500,1	143474,2	142753,5	1,0	1,0	1,0	1,0	0,992	1,0	1,0	1,008	1,00	189875,7	175810,9	228167	-	-

ИНП – индекс налогового потенциала

ИБР – индекс бюджетных расходов

Изменение индекса налогового потенциала и отраслевого коэффициента в субъектах Южного федерального округа представлены в таблице 2.9.

Таблица 2.9 Изменение ИНП и отраслевого коэффициента в субъектах ЮФО

Субъекты ЮФО	2012 год		2013 год		2014 год		2015 год		2016 год	
	ИНП до распределения ФФПР	Котр	ИНП до распределения ФФПР	Котр	ИНП до распределения ФФПР	Котр	ИНП до распределения ФФПР	Котр	ИНП до распределения ФФПР	Котр
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Республика Адыгея	0,332	0,942	0,302	0,892	0,279	0,903	0,244	0,848	0,23	0,883
Республика Дагестан	0,217	0,928	0,208	0,996	0,96	0,991	0,165	0,962	0,192	0,82
Республика Ингушетия	0,18	0,97	0,209	1,206	0,149	1,134	0,161	1,171	0,112	0,89
КБР	0,342	0,917	0,305	0,872	0,291	0,857	0,246	0,794	0,248	0,947
Республика Калмыкия					0,401	1,07	0,431	1	0,282	0,79
КЧР	0,324	0,903	0,28	0,901	0,264	0,9	0,228	0,836	0,244	0,831
Республика Северная Осетия Алания	0,336	0,883	0,325	0,8687	0,313	0,87	0,276	0,843	0,298	0,883
Краснодарский край	0,583	0,952	0,573	0,924	0,552	0,926	0,567	0,884	0,599	0,89
Ставропольский край	0,551	0,912	0,505	0,904	0,467	0,902	0,433	0,871	0,435	0,881
Астраханская область	-	-	-	-	0,747	1,161	0,766	1,20	0,889	1,37
Волгоградская область	-	-	-	-	0,655	1,05	0,599	1,05	0,61	1,022
Ростовская область	0,467	0,908	0,453	0,898	0,426	0,869	0,414	0,832	0,454	0,86

При расчете поправочных коэффициентов на отраслевую структуру экономики по промышленности и прочим отраслям субъект с наибольшим показателем ВРП имеет значение близкое к таким субъектам, как: республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика. Определение коэффициента отрасли, как отношение показателя отрасли к ВРП, дает пониженные показатели ИНП, т.к. коэффициент участвует при его расчете.

Рассчитанные по методике Министерства финансов, валовые налоговые ресурсы региона основаны на объеме и структуре валового регионального продукта, который зависит от суммарной величины добавленной стоимости в

расчете на душу населения. Следовательно, чем больше ВРП, тем меньше индекс налогового потенциала региона и тем больше выделяется средств из федерального бюджета. Это, в свою очередь, приводит не к развитию производства и экономики региона, а к иждивенчеству. Все эти факторы свидетельствуют о необходимости проведения аудита и проверок собираемости налогов, поскольку невыгодно показывать реальную величину налоговых ресурсов региона с целью получения средств бюджета.

Если говорить о финансовой помощи местным бюджетам, следует заметить, что аналогом фонда компенсаций на региональном уровне являются субвенции на осуществление отдельных государственных полномочий, которые передаются из региональных бюджетов в местные бюджеты.

Необходимо законодательно закрепить общие принципы выравнивания бюджетной обеспеченности (реализованные в рамках федеральной методики Фонда финансовой поддержки регионов): формула расчетов в соответствии с четкими критериями, отказ от "расчетного дефицита" (создающего стимулы для завышения расходов и занижения доходов), согласования бюджетов и изменения параметров финансовой помощи при рассмотрении проектов бюджетов. Для введения новых принципов на региональном уровне предусматривается переходный период, в течение которого часть дотаций местным бюджетам может рассчитываться с учетом фактических доходов и расходов (сложившейся сети).

Дотации зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации, открытые в органах Федерального казначейства, с отражением их в доходах соответствующих бюджетов.

Дотации направляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на финансирование текущих расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, включая погашение задолженности перед федеральным бюджетом, в соответствии с нормативными правовыми актами.

По Российскому законодательству должно быть сформировано три новых фонда финансовой поддержки: два — на уровне регионов, соответственно для муниципальных районов и поселений, и один - на районном уровне. В этой связи хотелось бы обратить внимание на иные формы финансовой помощи местным бюджетам, кроме тех, которые обозначены в виде дотации на бюджетное выравнивание, и определены в статьях 60, 61 и 62 новой редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ от 6.10.2003 (в ред. Федерального закона от 19.06.2004 № 53-ФЗ). Необходимо отметить, что статьей 62 нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» установлена возможность создания и иных фондов, которые аккумулируют финансовую помощь для местных бюджетов. И здесь опять-таки, если следовать логике, можно говорить о возможности формирования фонда реформирования муниципальных финансов (или какого-то аналогичного фонда), и аккумулировать стимулирующую часть финансовой помощи.

Так как местные бюджеты находятся в полной финансовой зависимости от бюджетов других уровней, необходимо рассмотреть такую форму межбюджетных отношений, как межбюджетные трансферты из местных бюджетов в другие местные бюджеты. Это не только дотации поселениям из районного фонда финансовой поддержки, но и субвенции на выполнение межмуниципальных функций, которые являются отрицательными трансфертами, формы финансовой помощи, идущей из региональных бюджетов в местные, но не включенные в состав дотаций.

Они достаточно очевидны, поскольку зеркально отражают фонды, сформированные в составе федерального бюджета, и применяются в последние годы по отношению к региональным бюджетам. Прежде всего, это такой новый инструмент для регионального уровня, как фонд софинансирования социальных расходов. Его формирование предусмотрено частью 2 статьи 62 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» [9].

Фонд дает достаточно широкие возможности для региональных властей стимулировать муниципальные образования к проведению тех или иных действий. Муниципальные образования могут получить хотя бы частичное возмещение средств, которые они будут направлять на социально значимые расходы. Применение этого механизма на федеральном уровне, как известно, носит ограниченный характер, сам фонд используется только пятый год. И если первоначально он применялся для выделения долевого возмещения, частичного возмещения затрат на субсидии населению по оплате ЖКХ и для дотаций, связанных с повышением первой ставки Единой тарифной сетки, то, начиная с 2015 года, средства этого фонда направлены только на частичное возмещение затрат и на адресные жилищные субсидии. Его объем составляет чуть более 1 процент от всей финансовой помощи региональным бюджетам. В 2015 году запланированный в размере 3,3 млрд. рублей, фактически составил 5 млрд. руб.

Между тем, опыт свидетельствует о том, что регионы в действительности просто копируют федеральный фонд. И, соответственно, через него осуществляют перераспределение долевых затрат непосредственно бюджетам муниципальных образований. Эта схема применяется в Ростовской области и Республике Коми. Хотя самих методик распределения средств фонда в этих субъектах Федерации не существует. Иногда регионы сами формируют список социально значимых расходов на муниципальном уровне, которые, по их мнению, должны частично финансироваться из регионального бюджета. Такая логика двойного стандарта для этого фонда будет применяться и в будущем, но уже в соответствии с новым законом. То есть, с одной стороны, он будет аккумулировать средства и носить субсидиарный характер по отношению к федеральному фонду. А с другой стороны, из него будут финансироваться те социально значимые расходы, которые можно уже найти в новом законодательстве, и которые отнесены к предметам ведения органов местного самоуправления. Будут ли районы финансировать эти виды расходов самостоятельно без какой-то стимулирующей помощи? Если говорить об уровне поселений, то для них, скорее всего, трудности будут представлять та-

кие функции, как обеспечение жильем малоимущих, пожарная безопасность, и т.д. Это достаточно сложные вопросы для поселений, и им наверняка потребуется дополнительное финансирование. Фактически у региональных властей появляется четкий фискальный инструмент, который стимулирует органы местного самоуправления к проведению тех или иных действий. В соответствии со статьей 9 п. 3 главы 2 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» к средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относятся [12]:

- нормативные отчисления от регулирующих доходов;
- дотации и субвенции местным бюджетам;
- средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;
- средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Существует возможность прямого расчета расходных нормативов, особенно по большинству социальных статей расходов региональных бюджетов. Для этого необходимо лишь рассчитать сумму всех расходов бюджетов субъектов Федерации, предусмотренных действующими законодательными актами.

Результатом решения задачи построения региональных расходных нормативов должен явиться индекс бюджетных расходов (ИБР) — величина, показывающая, насколько больше или меньше средств необходимо затратить в данном регионе по сравнению со средним по стране уровнем для оказания одинакового уровня бюджетных услуг, причем предполагается, что данный уровень является оптимальным. Таким образом, для построения ИБР необходимо количественно оценить влияние основных факторов дифференциации на подушевое финансирование основных видов государственных услуг на каком-либо одинаковом для всех субъектов Федерации уровне. Индекс бюджетных расходов и определяемые при его расчете условно-нормативные расходы используются только для сопоставления бюджетной обеспеченности

субъектов Российской Федерации в рамках методики и не являются прогнозируемой (планируемой, рекомендуемой) оценкой расходов (финансовых обязательств) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Поэтому можно сделать следующие выводы: показатель добавленной стоимости является достаточно объективной оценкой потенциальных налоговых ресурсов региона. Это подтверждается расчетами уровня бюджетной обеспеченности (табл. 2.7).

Становится очевидной необходимость систематизации предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансовой помощи должно производиться с учетом реального уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем использование «отраслевого» подхода к расчету налогового потенциала порождает ряд проблем, неразрешимых в рамках действующей методики. Это некоторая условность используемых данных по ВРП (необходимость до счетов и принятия не вполне реалистичных предпосылок при оценке ВРП в связи с отсутствием необходимой детализации в официальных данных), невозможность учета федеральных льгот и таможенных пошлин, оказывающих существенное влияние на налоговую базу субъектов федерации.

Вопрос о необходимости внесения изменений в федеральную методику распределения финансовой помощи в части расчета налогового потенциала неоднократно поднимался регионами. Основная проблема состоит в том, что перечисленные недостатки не могут быть устранены в рамках действующей методики - когда налоговый потенциал оценивается по добавленной стоимости. В частности, данные по федеральным льготам доступны в разрезе отдельных налогов, а не отраслей, и поэтому учесть их при «отраслевом» подходе не возможно. Следовательно, необходимо выбрать оптимальную методику, позволяющую устранить перечисленные недостатки и показывающую реальную бюджетную обеспеченность региона, чему и посвящены дальнейшие исследования.

2.3 Оценка результативности проведения бюджетной политики региональными и местными органами власти Ставропольского края

Результативность управления бюджетными ресурсами обуславливается уровнем мониторинга и организации финансового планирования данными ресурсами последние ориентирует финансовую политику региональных властей на реализацию различных долгосрочных и среднесрочных целей, а мониторинг служит действенным механизмом определения финансовой устойчивости бюджета, как основного индикатора бюджетной обеспеченности.

Отсутствие формализованного понятия «устойчивости бюджета» в российском законодательстве привело к образованию большого количества методов и способов его определения.

Одна из основополагающих методик определения устойчивости бюджета в российской экономике принадлежит группе авторов под руководством профессора Г.Б. Поляка [97], разработанной в конце 1990-х гг. В качестве расчетных показателей в ней предусмотрены:

- минимальные расходы бюджета, под которыми понимаются средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по обеспечению учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете и предоставляющих бесплатные или на льготных условиях услуги и товары (P_m);

- собственные доходы бюджета, (D_c);
- регулирующие доходы бюджета, (D_p);
- бюджетная задолженность (Z).

Полученные показатели объединились в группы по степени устойчивости:

1. Абсолютная устойчивость,
2. Нормальное состояние устойчивости,
3. Неустойчивое состояние,
4. Абсолютно неустойчивое состояние.

Расчет устойчивости краевого бюджета и местных бюджетов Ставропольского края за период с 2012 г. по 2017 г. представлен в табл. 2.11.

Проведенная оценка показала универсальность данной методики, одна ко следует отметить отсутствие гибкости к изменениям бюджетного и налогового законодательства.

Таблица 2.10 Показатели для расчета устойчивости бюджетов Ставропольского края по Методике Г.Б. Поляка, млн. руб.

Годы	Показатели							
	Собственные доходы		Регулирующие доходы		Задолженность		Минимальные расходы	
	Р	М	Р	М	Р	М	Р	М
2012	2120	1433	1715	2135	-	-	4713	4038
2013	4363	1422	2026	3011	342	-	7806	5206
2014	4409	2176	3611	3063	-	117	8152	6133
2015	8452	2447	3548	3273	142	302	11136	6710
2016	22295	9770	518	5699	1269	344	7051	9259
2017	26073	12652	1324	9571	1163	784	10439	17484

Так, если до 2016 г. в соответствии с БК РФ под собственными доходами понимались налоговые доходы, закрепленные за соответствующим бюджетом, неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления, кроме финансовой помощи, то с 2016 г. все доходы являются собственными за исключением субвенций, выделяемых из Фонда компенсаций.

Данное положение определило переход регионального и местных бюджетов Ставропольского края в 2016-2017 гг. из неустойчивого положения в устойчивое.

В основу большинства методов оценки эффективности управления бюджетными ресурсами положены коэффициентные и рейтинговые методики расчета.

Коэффициентный метод расчета предложили новосибирские экономисты В.И. Клисторин и Т.В. Сумская [69]. Он предполагает расчет следующих коэффициентов (табл. 2.11)

Таблица 2.11 Показатели эффективности управления бюджетными ресурсами по методике В.И. Клисторина и Т.В. Сумской

Показатель	Отражение	Формула расчета
------------	-----------	-----------------

Продолжение Таблицы 2.11

Соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов	Показывает во сколько раз перечисления из вышестоящего бюджета (БП) превосходят налоговые и неналоговые доходы нижестоящего (D_n)	$K_{бп} = \frac{БП}{D_n} (2.1)$
Бюджетной результативности территорий	Показывает долю душевых доходов бюджета	$K_{бр} = \frac{Д}{ч} (2.2)$
Бюджетной задолженности	Показывает уровень дефицита/профицита бюджета (Z) на дату составления отчета об исполнении бюджета к расходам (P)	$K_{бз} = \frac{Z}{P} (2.3)$
Бюджетного покрытия	Показывает, в какой степени бюджетные расходы покрываются доходами	$K_{бп} = \frac{Д}{P} (2.4)$

Предполагается, что данная система показателей оценки устойчивости бюджетов может использоваться как на стадии прогноза бюджета или принятия решения о заимствовании, так и на этапе использования денежных фондов.

При оценке бюджетов Ставропольского края (регионального и местных) с использованием коэффициентов можно отметить, что по вертикали бюджеты края несбалансированны и отмечается недостаток доходных источников для покрытия расходных обязательств в течение 2013г. — 2017г.

Так, в 2016 г. по консолидированному бюджету дефицит составляет 291 млн. руб., в 2017 г. в бюджете заложен в размере 1947 млн. руб., а уровень бюджетной задолженности — -0,05.

Основной особенностью бюджетной системы Российской Федерации является низкая степень самостоятельности региональных и особенно местных органов власти в формировании своих бюджетных расходов. На примере Ставропольского края, зависимость от финансовой помощи в 2016 году значительно выросла и достигла 0,58, тогда как в 2015 году показатель составлял 0,34.

Расчеты коэффициентным методом могут производиться и по отдельным направлениям, в целях выявления степени влияния того или иного мероприятия социальной программы на повышение эффективности управления денежными фондами.

Таблица 2.12 Расчет показателей эффективности управления ресурсами бюджета Ставропольского края за 2012-2017 гг. ресурсами по методике В.И. Клисторина и Т.В. Сумской

Годы	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Бюджет- ная помощь	Итого доходов	Итого расходов	Дефицит (+) Про фицит (-)	Численность населения млн. чел.	Показатели			
	млн. руб.							Соотношения безвозмездных перечислений и полученных до- ходов	Бюджетной результативности территорий	Бюджетной задолженн ости	Бюджетно- го покр ытия
2012	6962	322	3358	10946	10772	174	2,6426	0,46	4142,13	0,02	1,02
2013	8782	524	7245	18067	18321	-254	2,6328	0,78	6862,28	-0,01	0,99
2014	11901	828	6024	19284	18953	331	2,6426	0,47	7297,36	0,02	1,02
2015	13667	1108	5005	22725	22897	-172	2,7239	0,34	8342,82	-0,01	0,99
2016	15406	1549	9842	28998	29289	-291	2,7239	0,58	10645,77	-0,01	0,99
2017	19806	1384	11360	35363	37310	-1947	2,7005	0,54	13094,98	-0,05	0,95

Организационная структура и экономические условия являются качественными критериями и отображают неформализованные показатели.

При рассмотрении финансового состояния, прежде всего, играют структурную основу доходов и расходов.

Анализ доходной части сводится к определению степени налоговой не зависимости. Выясняют, являются ли доходы стабильными и в течение, которого времени. Основным рассматриваемым вопросом становится степень зависимости региона(муниципального образования) от финансовых переводов из вышестоящих бюджетов и наличие права у национального правительства изменять правила путем принятия решений в одностороннем порядке.

При анализе расходной части акцент делается на количество и качество функций, выполняемых органами власти региона или муниципального образования (МО). Затем на основе полученных результатов проводится оценка финансовой гибкости путем разделения свободных и фиксированных элементов, таких как расходы на обслуживание долга или расходы по программам, предусмотренных вышестоящим бюджетом.

Чем больше финансовая гибкость, тем больше возможности пересмотра расходной части в случае возникновения существенного дефицита в бюджете.

На сегодняшний день наиболее весомыми рейтинговыми агентствами, анализирующие степень финансовой устойчивости и кредитоспособности региональных и местных органов власти России, являются «Moody's» и «Standard & Poor's».

«Standard & Poor's» присваивает рейтинги региональным и местным органам власти (РМОВ) в 34 странах мира. Во всех случаях применяется единая методика анализа.

Преимущественное внимание при этом уделяется экономическим, системным и административным факторам, показателям исполнения бюджета и финансовой гибкости, а также финансовому положению региона(муниципального образования). Эти параметры оцениваются не изолированно друг от друга, а в комплексе.

Кредитный рейтинг эмитента по национальной шкале «Standard & Poor's» выражает текущее мнение об общей кредитоспособности эмитента долговых обязательств, гаранта или поручителя, делового партнера, его способности и намерении своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства по мере их наступления относительно других российских эмитентов представлены в табл. 2.13 [76].

Таблица 2.13 Кредитный рейтинг эмитента по российской шкале «Standard & Poor's»

Рейтинг	Способность эмитента своевременно и полностью выполнять свои долговые обязательства
ruAAA	Очень высокая
ruAA	Высокая
ruA	Эмитент более подвержен воздействию неблагоприятных перемен в коммерческих, финансовых и экономических условиях, чем эмитенты с рейтингами «ruAAA» и «ruAA»
ruBBB	Достаточная
rubBB, ruB, ruCCC, ruCC	Несмотря на то, что таким эмитентам присуща некоторая степень надежности, они в большей степени подвержены неопределенности и влиянию неблагоприятных факторов
ruBB	Характеризуется меньшим кредитным риском, чем российские эмитенты с более низкими рейтингами
ruB	Отражает меньшую кредитоспособность по сравнению с рейтингом «ruBB»
ruCCC	Потенциальная возможность дефолта по долговым обязательствам эмитента
ruCC	Высокая вероятность дефолта
ruC	Возбуждена процедура банкротства
ruSD и ruD	Состоявшийся дефолт по одному или нескольким долговым обязательствам

За трехлетнюю кредитную историю основные показатели, характеризующие результативность проведения бюджетной политики, оказались неизменными (Таблица 2.14).

Отличается большая степень зависимости регионального бюджета от перечислений из федерального бюджета, рост прямого долга.

Однако аналитики агентства «Standard & Poor's» отмечают положительную тенденцию быстрого роста экономики в регионе, что отражается на определении позитивного рейтинга края [73, 74, 75].

Таблица 2.14 Динамика показателей, отражающих положение Ставропольского края в рейтинге региональных и местных органов власти по национальной шкале РА «Standard & Poor's»

Показатели	Годы		
	2014	2015	2016
1	2	3	4
Кредитный рейтинг эмитента по обязательствам в иностранной валюте	В/Стабильный/-	В/Позитивный/-	В/Позитивный/-
<i>Средние трехлетние показатели, на основе фактических данных</i>			
Текущий баланс, % текущих доходов	13,4	10,7	10,1
Баланс с учетом капитальных расходов, % всего доходов	1,4	-0,2	-0,1
Капитальные расходы, % расходов	12,6	11,4	12,7
Межбюджетные перечисления, % доходов	47,1	45,6	42,7
Всего доходов, тыс. долл. США	469 380,80	612 501,80	755 411,60
Гибкие доходы, % текущих доходов	4,5	9,0	10,2
Прямой долг на конец года, тыс. долл. США	16 427,20	24 284,20	40 545,50
Прямой долг, % текущих доходов	3,5	4,0	5,8
Прямой долг, % ВРП	0,5	0,5	0,7
Полный долг, % всего доходов	3,5	4,0	5,4
Обслуживание и погашение долга, % всего доходов	6,2	0,3	1,4
Денежные средства, % расходов на обслуживание и погашение долга	76,9	1 345	253
Население, чел.	2 730 500	2 717 000	2 710 200
Уровень безработицы, %	7,4	9,6	7,0
ВВП (номинальный) на душу населения, абсолютный показатель тыс. долл. США	3 470 324,50	4 947 442,1	2 052,90
ВРП на душу населения, % к ВВП	45,0	46,0	46,8
Прирост ВРП (реального), %	8,8	9,4	9,1
Всего доходы, % ВРП	13,5	12,4	13,6
Комментарии	Слабая, но быстро развивающаяся и диверсифицирующаяся экономика	Рост экономики основан на развитии двух факторов : сохранения высокого экономического роста и постепенного сокращения доли теневой экономики	Продолжение быстрого экономического роста и развития налоговой базы края темпами выше шестранового

Как отмечалось выше, все рейтинговые агентства оценивают эффективность деятельности региональных и местных органов власти со стороны их кредитоспособности, т.е. способности территории погашать свои долговые обязательства.

Однако многие российские аналитики считают, что расчет показателя результативности бюджетной политики необходимо производить путем нахождения взвешенного коэффициентного показателя.

В 2017 году аналитиками Центром фискальной политики была разработана методика сопоставительной оценки уровня государственного управления субъектами РФ на примере ЮФО. Методика основана на рейтинговой оценке ряда статистических и финансовых показателей, критерием отбора критерия которых служил принцип их изменения от прямого или косвенного влияния на явление, характеризующее тем или иным показателем.

Система показателей включает в себя пять разделов и одиннадцать подразделов показаны в таблице 2.15 [91].

Таблица 2.15 Структура системы показателей оценки уровня государственного управления субъектом РФ

Разделы, подразделы		Количество показателей
РАЗДЕЛ I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ		23
	1. Управление финансами	7
	2. Управление имуществом	6
	3. Управление персоналом	10
РАЗДЕЛ II. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СУБЪЕКТА РФ		13
РАЗДЕЛ III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ		28
	1. Поддержка сельского хозяйства	3
	2. Жилищные условия	5
	3. Здравоохранение	11
	4. Образование	9
РАЗДЕЛ IV. ПРОЧИЕ ОТРАСЛИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ		28
	1. Культура	8
	2. Социальное обеспечение и социальная помощь	20
РАЗДЕЛ V. ИНФРАСТРУКТУРНАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ		20
	1. Жилищно-коммунальное хозяйство	13
	2. Транспортная инфраструктура	7
Всего		112

Таблица 2.16 Результаты оценки регионов ЮФО по системе показателей 2017 года

	Республика Адыгея	Республика Дагестан	Республика Ингушетия	Кабардино-Балкарская Республика	Республика Калмыкия	Карачаево-Черкесская Республика	Республика Северная Осетия-Алания	Краснодарский край	Ставропольский край	Астраханская область	Волгоградская область	Ростовская область
РАЗДЕЛ I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ	7	9	10	6	8	11	12	1	2	5	4	3
1. Управление финансами	11	8	10	7	6	9	12	1	4	3	5	2
2. Управление имуществом	9	11	12	6	8	10	7	1	3	4	2	5
3. Управление персоналом	4	8	6	7	10	12	11	1	3	9	5	2
РАЗДЕЛ II. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СУБЪЕКТА РФ	9	8	12	10	11	7	6	1	4	3	5	2
РАЗДЕЛ III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ	6	11	12	3	1	10	4	7	8	2	5	9
1. Поддержка сельского хозяйства	11	6	5	12	1	8	9	7	2	4	3	10
2. Жилищные условия	3	6	12	2	11	8	7	4	9	1	10	5
3. здравоохранение	7	11	12	5	1	9	4	6	8	2	4	10
4. Образование	6	11	12	2	1	10	8	9	5	7	4	3
РАЗДЕЛ IV. ПРОЧИЕ ОТРАСЛИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ	6	1	5	3	7	4	2	11	9	12	8	10
1. Культура	2	11	12	7	1	5	10	9	8	4	3	6
2. Социальное обеспечение и социальная помощь	6	2	1	4	11	5	3	10	7	12	9	8
РАЗДЕЛ V. ИНФРАСТРУКТУРНАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ	4	8	10	3	12	1	2	6	5	11	9	7
1. Жилищно-коммунальное хозяйство	8	11	12	2	6	1	3	7	4	10	9	5
2. Транспортная инфраструктура	4	5	2	6	12	3	1	7	8	10	11	9
Общий рейтинг	6	11	12	2	10	9	7	1	3	8	5	4

Рейтинг оценивался от направления оптимизации того или иного показателя. «Эталонный» показатель определялся как наибольший или наименьший в своей группе.

Как видно из проведенной оценки, Ставропольский край по уровню управления занимает 3 место в ЮФО, уступая Краснодарскому краю и Кабардино-Балкарской республике. Значительное отставание в качестве государственного управления отмечается по показателям реализации национальных проектов (8 место), развитию социальной сферы (9 место).

Таблица 2.17 Рейтинговые показатели оценки уровня государственного управления в субъектах ЮФО

Регионы ЮФО	Рейтинг
Краснодарский край	1
Кабардино-Балкарская Республика	2
Ставропольский край	3
Ростовская область	4
Волгоградская область	5
Республика Адыгея	6
Республика Северная Осетия-Алания	7
Астраханская область	8
Карачаево-Черкесская Республика	9
Республика Калмыкия	10
Республика Дагестан	11
Республика Ингушетия	12

Вместе с тем, эффективность функционирования бюджетной системы и бюджетной политики в переходной рыночной экономике в существенной степени зависит от бюджетного потенциала.

Метод, предложенный С.Н. Яшиным и Н.И. Яшиной, наиболее информативно формирует показатели для оценки бюджетного потенциала административно-территориальных образований (АТО). Авторы считают целесообразным производить анализ с использованием коэффициентов - относительных показателей состояния бюджета, рассчитываемых как отношение абсолютных показателей друг к другу.

В таблице 2.18 представлена система показателей оценки бюджетного потенциала АТО.

Таблица 2.18 Система показателей оценки бюджетного потенциала АТО

Группа	Показатель		Формула		Направление оптимизации
I	Коэффициент текущего покрытия	Текущие и капитальные статьи расходов (Р) / заемные средства (ЗС) и финансовая помощь (ФП)	$K_{1.1}$	$P/(ЗС+ФП)$	рост
	Коэффициент срочного покрытия	Текущие статьи расходов (Рт) / заемные средства (ЗС) и финансовая помощь	$K_{1.2}$	$P_T/(ЗС+ФП)$	рост
	Коэффициент абсолютного покрытия	Защищенные статьи расходов (Рз) / заемные средства (ЗС) и финансовая помощь (ФП)	$K_{1.3}$	$P_3/(ЗС+ФП)$	рост
II	Коэффициент собственности	Собственные доходы (Дс) / все доходы (Д)	$K_{1.4}$	$Дс/Д$	рост
	Коэффициент финансовой независимости	Заемные средства (ЗС) и финансовая помощь (ФП) / собственные доходы (Дс)	$K_{1.5}$	$(ЗС+ФП)/Дс$	снижение
III	Коэффициент обеспеченности текущих и капитальных расходов собственными доходами	Собственные налоговые доходы (Дсн) / все текущие и капитальные расходы (Ртк)	$K_{1.6}$	$Дс/Р$	рост
	Коэффициент обеспечения текущих расходов собственными доходами	Собственные налоговые доходы (Дсн) / текущие расходы (Рт)	$K_{1.7}$	$Дс/Р_3$	рост
	Коэффициент соотношения дебиторской и кредиторской задолженности	Дебиторская задолженность (ДЗ) / кредиторская задолженность (КЗ)	$K_{1.8}$	$ДЗ/КЗ$	рост
	Коэффициент кредиторской задолженности	Собственные доходы (Дс) / Кредиторская задолженность (КЗ)	$K_{1.9}$	$Дс/КЗ$	рост
	Коэффициент дебиторской задолженности	Собственные доходы (Дс) / дебиторская задолженность (ДЗ)	$K_{1.10}$	$Дс/ДЗ$	рост
IV	Коэффициент исполнения бюджета	Поступившие доходы в бюджет территории (Дф) / запланированные доходы территории (Дпл)	$K_{1.11}$	$Дф/Дпл$	рост

Расчет показателей проводился за период 2012-2017 гг. с учетом изменений, внесенных в БК РФ, I главу НК РФ, а также в другие законодательные и нормативные акты за данный период табл. 2.19.

Таблица 2.19 Основные показатели бюджета Ставропольского края за период 2012-2017 гг., млн. руб.

Показатели	Годы					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Расходы, Р	10 787	18 194	18 975	22 884	29 289	37 310
Текущие расходы, Рт	4 896	7 968	8 840	10 308	11 790	13 094
Капитальные расходы, Рк	1 488	3 399	2 759	3 254	6 208	7 901
Защищенные статьи расходов, Рз	4 403	6 827	7 376	9 322	11 291	16 315
Доходы исполненные, Ди	10 945	18 067	19 284	22 724	28 999	35 363
Регулирующие доходы, Др	2 777	3 819	4 988	5 217	518	1 246
Доходы собственные, Дс	4 810	7 003	8 272	12 502	28 481	34 117
Финансовая помощь, ФП	3 358	7 245	6 024	5 005	9 842	10 113
Заемные средства, ЗС	865	1 591	1 511	2 255	9 284	14 258
Доходы начисленные, Днач	10 616	16 885	19 009	22 939	29 105	35 363
Кредиторская задолженность, КЗ	475	1 292	496	692	1 227	3 277
Дебиторская задолженность, ДЗ	-12	117	54	12	-68	-2

С.Н. Яшин и Н.И. Яшина предлагают понимать под устойчивым потенциалом бюджета такое его состояние, при котором значение показателей, входящих в систему критериев оценки, находятся в пределах нормативных значений и характеризуются положительной динамикой [148].

В данном случае показатели рассматриваются в динамике, их значения ранжируются по направлениям оптимизации. Метод включает несколько этапов:

1. Определение коэффициентов в каждой группе показателей.
2. Приведение показателей к стандартным. При существующей различной размерности показателей необходимо путем включения среднего показателя за оцениваемый период, произвести стандартизацию показателей (таблица 2.20).
3. Балльная оценка стандартизированных показателей по направлениям оптимизации (рост/снижение).

Таблица 2.20 Балльная оценка положения консолидированного бюджета Ставропольского края в 2012-2017 гг.

Показатели	Годы	Группы										
		I			II		III					IV
		K _{1.1}	K _{1.2}	K _{1.3}	K _{2.1}	K _{2.2}	K _{3.1}	K _{3.2}	K _{3.3}	K _{3.4}	K _{3.5}	K _{4.1}
Коэффициенты												
	2012	2,55	1,16	1,04	0,44	0,88	0,45	0,98	-0,03	10,12	-400,83	1,031
	2013	2,06	0,90	0,77	0,39	1,26	0,38	0,88	2,60	5,42	59,85	1,070
	2014	2,52	1,17	0,98	0,43	0,91	0,44	0,94	2,29	16,67	153,19	1,014
	2015	3,15	1,42	1,28	0,55	0,58	0,55	1,21	1,83	18,06	1041,83	0,991
	2016	1,53	0,62	0,59	0,98	0,67	0,97	2,42	1,03	23,22	-418,84	0,996
	2017	1,53	0,54	0,67	0,96	0,71	0,91	2,61	1,09	10,41	-17058,50	1,000
Стандартизированные показатели												
	2012	1,147	1,198	1,171	0,704	1,054	0,729	0,650	-0,020	0,724	0,145	1,014
	2013	0,927	0,930	0,867	0,624	1,509	0,616	0,584	1,771	0,388	-0,022	1,052
	2014	1,134	1,209	1,104	0,688	1,090	0,713	0,624	1,560	1,192	-0,055	0,997
	2015	1,417	1,467	1,441	0,880	0,695	0,891	0,803	1,247	1,292	-0,376	0,974
	2016	0,688	0,640	0,664	1,568	0,802	1,572	1,606	0,702	1,661	0,151	0,979
	2017	0,688	0,558	0,755	1,536	0,850	1,475	1,732	0,743	0,744	6,157	0,983
Балльные показатели												
	2012	5	4	5	3	3	3	3	1	2	4	5
	2013	3	3	3	1	1	1	1	6	1	3	6
	2014	4	5	4	2	2	2	2	5	4	2	4
	2015	6	6	6	4	6	4	4	4	5	1	1
	2016	1	2	1	6	5	6	5	2	6	5	2
	2017	1	1	2	5	4	5	6	3	3	6	3

Основная задача региональной власти - не только правильно распределить ограниченные средства своих бюджетов, но и сделать так, чтобы этих средств в бюджете становилось больше в результате роста экономики региона.

В середине декабря 2017 года комиссия по вопросам улучшения социально-экономического положения в Южном федеральном округе дала Минфину поручение разработать до 1 июня 2018 года механизм предоставления финансовой помощи из федерального бюджета регионам с учетом рейтинга качества управления финансами.

Рабочая группа под руководством А. Силуанова, предложила разделить регионы на три уровня в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в объеме доходов субъектов и муниципалитетов. В зависимости от этого уровня предлагается применять или не применять дополнительные меры контроля за подготовкой и исполнением бюджетов.

К первому уровню предлагается относить бюджеты, в которых помощь из федеральной казны (без учета субвенций), составляет до 20% общих доходов консолидированного бюджета субъекта. В отношении таких регионов специальных мер контроля применяться не будет[110].

Ко второму уровню, к так называемым «среднякам», предложено относить субъекты РФ, в чьих бюджетах помощь из федерального бюджета без учета субвенций составляет от 20% до 60% общих доходов. Для них вводятся два ограничения по расходным обязательствам. Такие регионы, во-первых, не смогут исполнять обязательства, которые не относятся непосредственно к расходному обязательству субъекта РФ. Во-вторых, не смогут превышать расходные нормативы на оплату труда госслужащим, которые рассчитываются на федеральном уровне.

К третьей группе будут относиться высокодотационные регионы, в бюджетах которых больше 60% доходов - это финансовая помощь из федерального бюджета. Для высокодотационных субъектов предлагается ввести дополнительные меры контроля за тем, как готовятся и исполняются их бюджеты. В соответствии с поправками для таких регионов будет введено обязательство заклю-

чать договор с Минфином РФ. В этом документе предусматривается утверждение предписаний и действий региона для уменьшения степени дотационности. Также в целях контроля за исполнением их бюджетов будет проводиться ежегодная проверка Счетной палатой или органами Росфиннадзора.

Проведенное исследование позволяет констатировать, что бюджеты субъектов РФ все в большей степени начинают зависеть от финансовой помощи, все меньше - от собственных усилий по развитию и использованию налоговой базы. Масштабы перераспределения доходов через федеральный бюджет представляются чрезмерными, подрывающими принципы бюджетного федерализма.

Тем не менее, нынешняя ситуация нарастания признаков экономической стабилизации и подъема в стране отчетливо ориентирует преобразования в бюджетной сфере на восстановление активной стимулирующей роли бюджетной политики для поддержки на местах целенаправленных усилий по обеспечению роста производства, инвестиций, занятости как основных компонентов наращивания налоговой базы российской экономики [28]. Однако этой задаче все более противостоит наблюдаемая в последние годы тенденция усиления зависимости региональных и местных органов власти от федеральной помощи.

Полученные результаты позволяют сделать вывод, что проводимая бюджетная политика не достигает своей цели - обеспечение самостоятельности территорий, а субъект РФ становится более зависимым от финансовой помощи из федерального бюджета.

3. РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

3.1 Методика оценки финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований

В условиях необходимости мониторинга и управления социально-экономическим развитием и рисками на региональном уровне возникает потребность анализа и оценки финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований, находящихся на данной территории.

Для решения данной проблемы нужна полная и достоверная информация о текущем состоянии и возможных перспективах формирования региональных финансовых ресурсов.

Сложившаяся к настоящему времени дифференциация важнейших экономических и социальных характеристик муниципалитетов, а также достаточно противоречивые тенденции их современного развития обуславливают необходимость обобщенной (интегрированной) оценки исследуемых процессов, включая сравнительный уровень финансовой динамики.

Применительно к задаче оценки финансового положения муниципально-го образования необходимо руководствоваться следующими основными принципами:

- комплексность оценки, обеспечивающая учет дифференциации всех важнейших аспектов финансового положения муниципального образования;
- системность оценки, предполагающая учет взаимосвязей базовых показателей и использование иерархически упорядоченной структуры частных и интегральной характеристик муниципального развития;
- объективность, т. е. обеспечение максимальной репрезентативности показателей;
- использование общедоступной информации;
- обеспечение максимальной информативности выходных результатов;

– простота применения (несложный математический аппарат).

Для оценки финансового положения региональной бюджетной системы необходимо провести исследования по следующим направлениям.

1. Изучить тенденции ее развития и уровень сбалансированности.

2. Провести коэффициентный анализ, который может включать в себя:

– анализ показателей финансовой устойчивости региональной бюджетной системы для характеристики независимости бюджетов соответствующего уровня от привлеченных источников финансирования;

– анализ показателей покрытия, свидетельствующих о соотношении основных доходов и расходов бюджетов;

– анализ показателей уровня бюджетного дефицита(профицита) и показателей бюджетной обеспеченности для характеристики эффективности использования государственных (муниципальных) финансовых ресурсов;

– анализ показателей долговой нагрузки, которые характеризуют платежеспособность каждого уровня управления в бюджетной системе.

В ходе анализа бюджета административно-территориального образования могут использоваться абсолютные показатели оценки доходов и расходов бюджета, относительные показатели-коэффициенты, выявляющие тенденции изменения абсолютных показателей, количественное и качественное влияние отдельных факторов на экономические процессы, происходящие на уровне административно-территориального образования (АТО). Анализ бюджета АТО включает несколько направлений, характеризующих и оценивающих разные этапы экономического или бюджетного процесса, в том числе анализ доходной и расходной частей бюджета, анализ эффективности и использования государственных ресурсов, анализ платежеспособности соответствующего административно-территориального образования.

Анализ состояния бюджетов АТО производится в целях выявления резервов при составлении бюджета; разработки предложений по увеличению доходов бюджетов административно-территориального образования и

обеспечению своевременного и полного финансирования расходов; оценки финансового состояния и качества управления бюджетами [149].

Для оценки финансового состояния и качества управления бюджетами АТО применимы коэффициенты, предлагаемые Министерством финансов РФ в «Порядке оценки финансового положения и качества управления бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований», утвержденном приказом Министерства финансов РФ от 2 августа 2004 г. № 223 [17].

Основные этапы проведения оценки качества управления муниципальными финансами поселений следующие:

- расчет значений индикаторов качества управления муниципальными финансами поселений;
- определение балльной оценки индикаторов качества управления муниципальными финансами поселений;
- взвешивание полученных баллов с учетом коэффициентов значимости каждого показателя;
- сводная оценка качества управления муниципальными финансами поселений.

Для определения финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований предлагается использовать следующие группы показателей.

1. Показатели оценки финансового состояния бюджетов административно-территориального образования:

а) Кф1 — долговая нагрузка на бюджет, определяется как отношение объема долга административно-территориального образования (ОД) к объему доходов бюджета административно-территориального образования (без учета финансовой помощи от бюджетов других уровней) (Д):

$$\text{Кф1} = \text{ОД} / \text{Д} \quad (3.1)$$

Показатель Кф1 характеризует долю заемных средств в собственных доходах бюджета административно-территориального образования. Чем меньше эта доля, тем положение с доходами в данном АТО лучше. Нормативное значе-

ние, определяемое для этого показателя Минфином России, не больше 1 (100%);

б) Кф2 — показатель сбалансированности, определяется как отношение дефицита бюджета административно-территориального образования (Деф) к объему доходов бюджета административно-территориального образования (без учета финансовой помощи от бюджетов других уровней) (Д):

$$\text{Кф2} = \text{Деф} / \text{Д} \quad (3.2)$$

Показатель Кф2 отражает ту долю бюджетных средств в собственных доходах бюджета, которых недостаточно для покрытия расходов. Нормативное значение данного показателя не больше 0,10 (10%);

в) Кф3 — уровень зависимости бюджета - определяется отношением суммы межбюджетных трансфертов (МБТ_{нецел}) за исключением целевых форм поддержки (субвенций из бюджетов вышестоящих уровней) к объему доходов бюджета административно-территориального образования (без учета субвенций от бюджетов других уровней) (Д*):

$$\text{Кф3} = \text{МБТ}_{\text{нецел}} / \text{Д}^* \quad (3.3)$$

Показатель Кф3 характеризует зависимость бюджета административно-территориального образования от нецелевых форм поддержки. Нормативное значение данного показателя не больше 0,50 (50%);

г) Кф4 — уровень дотационности бюджета - доля дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (Дот) в собственных доходах бюджета административно-территориального образования (Д*):

$$\text{Кф4} = \text{Дот} / \text{Д}^* \quad (3.4)$$

Показатель Кф4 характеризует зависимость бюджета административно-территориального образования от трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности, и должен быть минимальным. Нормативное значение данного показателя не больше 0,40 (40%);

д) среднедушевые показатели доходной части бюджета определяются отношением к численности населения административно-территориального образования суммы всех доходов бюджета (Кф5), налоговых доходов бюджета

(Кф6), неналоговых доходов (Кф7) и доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (Кф8). Значение показателей стремится к максимуму;

е) Кф9 — сумма поступивших налогов с территории поселения (НД) во все уровни бюджета, в расчете на душу населения (Ч):

$$Кф9 = НД / Ч \quad (3.5)$$

Показатель Кф9 характеризует аккумулирующие свойства бюджетной системы и должен быть максимальным.

2. Показатели оценки качества управления бюджетами административно-территориальных образований:

а) Ку1 — объем просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений ($КЗ_{\text{просроч}}$) к объему расходов бюджета поселения без учета субвенций от других бюджетов (P^*):

$$Ку1 = КЗ_{\text{просроч}} / P^* \quad (3.6)$$

Показатель Ку1 характеризует уровень платежной дисциплины бюджетных учреждений административно-территориального образования и должен быть минимальным. Нормативное значение данного показателя не больше 0,005 (0,5%);

б) Ку2 — отношение расходов на заработную плату с начислениями по управлению ($P_{\text{зп}}$) к общим расходам бюджета административно-территориального образования (P):

$$Ку2 = P_{\text{зп}} / P \quad (3.7)$$

Показатель Ку2 характеризует стремление органов управления оптимизировать расходы на «личное» содержание, и должен в перспективе снижаться;

в) Ку3 — отношение текущих расходов бюджета административно-территориального образования (TR) к объему доходов бюджета административно-территориального образования ($Дв$):

$$Ку3 = TR / Дв \quad (3.8)$$

Показатель Ку3 показывает, какая доля доходов бюджета АТО направляется на финансирование текущих расходов бюджета. Нормативное значение,

определенное Минфином России, не больше 1 (100%). Однако необходимо помнить, что доходы бюджета должны направляться и на капитальные расходы;

г) показатель $Ky4$ характеризует аккумулярующие свойства бюджетной системы и определяется как отношение прироста недоимки по налогам, сборам и иным обязательным платежам во все уровни бюджета ($НД_{недоим}$) к на логовым доходам административно-территориального образования, посту пившим за истекший период (НД):

$$Ky4 = \frac{НД_{недоим}}{НД} \quad (3.9)$$

Данный показатель характеризует эффективность налогового администрирования, с одной стороны, и уровень налоговой дисциплины налогоплательщиков административно-территориального образования, с другой; чем меньше этот показатель, тем лучше.

Указанные показатели могут применяться для сравнения финансового состояния и качества управления бюджетами различных административно-территориальных образований во временном промежутке (квартал, год, ряд лет).

Этапы оценки финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований сводятся к следующим.

1. Производится расчет показателей оценки финансового состояния бюджетов административно-территориальных образований.
2. Осуществляется расчет показателей качества управления бюджетами, АТО.
3. Для приведения показателей к безразмерному виду, к единой точке отсчета необходимо по каждому показателю оценки финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований произвести расчет их стандартизованного значения.

Расчет стандартизованных значений показателей оценки финансового состояния бюджетов административно-территориальных образований производится по формуле:

- при условии, что показатель максимизируется:

$$K_{ij}^{\text{стандарт}} = (K_{ij} - K_i^{\min}) / (K_i^{\max} - K_i^{\min}) \quad (3.10)$$

где $K_{ij}^{\text{стандарт}}$ - стандартизованный i -показатель по j -му административно-территориальному образованию;

K_{ij} - фактический i -показатель по j -му административно-территориальному образованию

K_i^{\min} - минимальный i -показатель по административно-территориальным образованиям;

K_i^{\max} - максимальный i -показатель по административно-территориальным образованиям.

- при условии, что K_{ij} минимизируется:

$$K_{ij}^{\text{стандарт}} = (K_i^{\max} - K_{ij}) / (K_i^{\max} - K_i^{\min}) \quad (3.11)$$

4. На следующем этапе необходимо рассчитать интегрированный показатель оценки финансового состояния бюджетов административно-территориальных образований ($K_{фij}$) и интегрированный показатель оценки качества управления бюджетами административно-территориальных образований ($K_{уij}$) путем суммирования стандартизованных коэффициентов, входящих в их состав.

$$K_{иij} = \sum_{i=1}^n K_{ij} \quad (3.12)$$

5. Общая оценка финансового состояния и качества управления бюджетами производится на основе полученного значения интегрированных показателей оценки финансового состояния и качества управления бюджета.

Проведем оценку финансового состояния и качества управления бюджетами на примере муниципальных поселений, как базового уровня бюджетной системы субъекта РФ. В качестве исходных данных используются отчеты об исполнении бюджетов муниципальных поселений Ставропольского края на каждую отчетную дату. В Ставропольском крае на поселенческом уровне действуют 295 муниципальных поселений.

В таблице 3.1 представлены результаты оценки финансового состояния и качества управления бюджетами муниципальных поселений Ставропольского края. Исходные данные для анализа представлены в Приложении А.

Таблица 3.1 Оценка соответствия коэффициентов финансового состояния и качества управления бюджетами муниципальных поселений Ставропольского края нормативным значениям

Муниципальные поселения	2 полугодие 2016	Муниципальные поселения	1 полугодие 2017	Муниципальные поселения	2 полугодие 2017
1	2	3	4	5	6
Долговая нагрузка на бюджет Кф1≤1 (100%)					
г. Благодарный	1,03				
Гражданский сельсовет	3,61				
Горьковский сельсовет	4,87				
Иргаклинский сельсовет	12,28	Иргаклинский сельсовет	2,63		
Коммунарковский сельсовет	2,67	Коммунарковский сельсовет	1,38		
Константиновский сельсовет	1,11	Константиновский сельсовет			
Ольгинский сельсовет	2,15	Ольгинский сельсовет	1,18		
с. Урожайное	3,60	с. Урожайное	1,24		
Темижбекский сельсовет	1,42	Темижбекский сельсовет			
Темнолесский сельсовет	16,32	Темнолесский сельсовет	8,28	Темнолесский сельсовет	2,64
Уровень дефицитности бюджета Кф2≤0,10 (10%)					
Русский сельсовет	10,51	Русский сельсовет	3,33	Закумский сельсовет	6,27
Бургун-Маджарский сельсовет	8,94	Васильевский сельсовет	3,1	Винсадский сельсовет	2,79
с. Приозерское	5,04	Балковский сельсовет	2,6	Бургун-Маджарский сельсовет	2,38
Журавский сельсовет	2,69	Винсадский сельсовет	2,43	Русский сельсовет	1,13
с. Толстово-Всюковское	2,54	Ульяновский сельсовет	2,35	с. Преградное	0,64
с. Преградное	2,22	Журавский сельсовет	2,27	с. Казгулак	0,5
Калиновский сельсовет	1,24	с. Новая Кугульта	2,25	с. Рагули	0,49
Горьковский сельсовет	1,15	Кругоярский сельсовет	1,96	р. пос. Солнечнодольск	0,37
Григорополиский сельсовет	1,06	Прикумский сельсовет	1,63	Прикумский сельсовет	0,36
Медвежинский сельсовет	0,98	с. Казгулак	1,48	Этокский сельсовет	0,35

Продолжение Таблицы 3.1

Арзгирский сельсовет	0,94	с. Толстово-Васюковское	1,17	Арзгирский сельсовет	0,3
Итого дефицитных бюджетов/ с отклонением	30/28	Итого дефицитных бюджетов/ с отклонением	51/42	Итого дефицитных бюджетов/ с отклонением	
Уровень зависимости бюджета Кф3<50					
Закумский сельсовет	1,84	Закумский сельсовет	1,10	Тукуй-Мектебск. сельсовет	0,98
Греческий сельсовет	0,99	Нагутский сельсовет	0,98	Нагутский сельсовет	0,98
Нагутский сельсовет	0,98	Тукуй-Мектебск. сельсовет	0,98	Прикумский сельсовет	0,96
с. Камбулат	0,98	Прикумский сельсовет	0,98	Закумский сельсовет	0,96
Прикумский сельсовет	0,98	Темнолесский сельсовет	0,97	Нижне-Александровский сельсовет	0,96
Нижне-Александровский сельсовет	0,98	Лиманский сельсовет	0,97	Греческий сельсовет	0,96
г. Ипатово	0,01	Ольгинский сельсовет	0,29	с. Дмитриевское	0,25
Варениковский сельсовет	0,01	с. Дмитриевское	0,23	Верхнерусский сельсовет	0,21
Цимлянский сельсовет	0,00	Привольненский сельсовет	0,22	с. Толстово-Васюковское	0,19
Верхнерусский сельсовет	0,00	Верхнерусский сельсовет	0,21	с. Горькая Балка	0,18
Темнолесский сельсовет	0,00	г. Ипатово	0,03	Ольгинский сельсовет	0,16
с. Дмитриевское	0,00	Варениковский сельсовет	0,01	г. Ипатово	0,09
Итого отклонений	254	Итого отклонений	271	Итого отклонений	264
Уровень дотационности бюджета Кф4<= 0,4 (40%)					
Закумский сельсовет	1,84	Закумский сельсовет	1,1	Нагутский сельсовет	0,98
Греческий сельсовет	0,99	Нагутский сельсовет	0,98	Прикумский сельсовет	0,96
Нагутский сельсовет	0,98	Прикумский сельсовет	0,98	Закумский сельсовет	0,96
Прикумский сельсовет	0,98	Нижне-Александровский сельсовет	0,97	Нижне-Александровский сельсовет	0,96
Нижне-Александровский сельсовет	0,98	Греческий сельсовет	0,97	Греческий сельсовет	0,96

Продолжение Таблицы 3.1

с. Приозерское	0,97	Гражданский сельсовет	0,95	Заветненский сельсовет	0,92
Рощинский сельсовет	0,96	Рощинский сельсовет	0,95	Гражданский сельсовет	0,92

Тукуй-Метебск. сельсовет	0,96	ст. Воровско-лесский	0,94	хут. Большевик	0,91
хут. Большевик	0,96	с. Новая Кугульта	0,94	пос. Мирный	0,91
Гражданский сельсовет	0,95	с. Белые Копани	0,93	Рощинский сельсовет	0,91
аул Эдельбай	0,95	Заветненский сельсовет	0,93	Пригородный сельсовет	0,91
Богдановский сельсовет	0	Лиманский сельсовет	0,1	Мало-Барханчакск. сельсовет	0,08
Верхнестепновский сельсовет	0	Верхнестепновский сельсовет	0,06	Новожиженский сельсовет	0,04
Итого отклонений	240	Итого отклонений	254	Итого отклонений	248
Доля просроченной кредиторской задолженности в расходах бюджета Ку≤0,005 (0,5%)					
г. Михайловск	8,20	г. Михайловск	0,32	г. Михайловск	0,19
Ростовановский сельсовет	0,66	Ростовановский сельсовет	0,29	с. Шведино	0,11
с. Шведино	0,44	с. Шведино	0,17	Передовой сельсовет	0,06
с. Обильное	0,42	Старомарьевский сельсовет	0,12	с. Новозаведенное	0,05
Старомарьевский сельсовет	0,35	с. Обильное	0,11	Шаумяновский сельсовет	0,04
пос. Новый	0,27	Шаумяновский сельсовет	0,10	хут. Спорный	0,03
Передовой сельсовет	0,22	Передовой сельсовет	0,09	Курский сельсовет	0,03
Просянский сельсовет	0,20	с. Новозаведенное	0,07	г. Минеральные Воды	0,03
Левокуский сельсовет	0,20	пос. Новый	0,07	Кендже-Кулакский сельсовет	0,03
Ульяновский сельсовет (Георгиевский)	0,14	Сериоводский сельсовет	0,05	Ульяновский сельсовет (Георгиевский)	0,03
Итого бюджетов с просрочен. КЗ/ с отклонением	53/40	Итого бюджетов с просрочен. КЗ/ с отклонением	42/31	Итого бюджетов с просрочен. КЗ/ с отклонением	41/26
Степень покрытия текущих расходов доходами бюджета КуЗ≤1 (100%)					
Журавский сельсовет	1,36	Винсадский сельсовет	1,32	с. Преградное	1,12
Арзгирский сельсовет	1,21	Журавский сельсовет	1,31	с. Рагули	1,11

Продолжение Таблицы 3.1

г. Нефтекумск	1,19	Ульяновский сельсовет(Георгиевский)	1,26	р. пос. Солнечнодольск	1,10
Горьковский сельсовет	1,15	Арзгирский сельсовет	1,24	Арзгирский сельсовет	1,09
Медвежинский сельсовет	1,13	с. Горькая Балка	1,24	Этокский сельсовет	1,09
Григорополиский сельсовет	1,13	Крутоярский сельсовет	1,22	с. Правокумское	1,05
Ст-ца Расшеватская	1,12	Балковский сельсовет	1,19	хут. Спорный	1,05
Итого отклонений	17	Итого отклонений	30	Итого отклонений	16

Анализируя значение показателей оценки финансового состояния бюджетов муниципальных поселений Ставропольского края по сравнению с нормативными значениями, можно сделать следующие выводы:

по уровню долговой нагрузки на бюджет (Кф1) за 2 полугодие 2016 г. отмечается повышенный риск у 10 муниципальных поселений, наибольший у Темнолесского сельсовета (16,32) и Иргаклинского (12,28); за 1 полугодие 2017 г. количество поселений сократилось до 7 и значительно уменьшились показатели долга, а к 01.01.2018 г. отклонение показателя отмечается лишь по Темнолесскому сельсовету (2,64);

– по уровню дефицитности бюджета (Кф2) наихудший результат несбалансированности у бюджетов Русского сельсовета (дефицит в 10,5 раз превышает собственные доходы - за 2 полугодие 2016 г. и в 3,3 раза за 1 полугодие 2017 г.) и Закумского сельсовета (в 6,27 раз - за 2 полугодие 2017 г.). В целом по поселениям дефицит превышает собственные доходы во 2 полугодии 2016 года у 30 муниципалитетов, из них у 28 более чем на 10%, за 1 полугодие 2017 года - у 51 муниципалитета, из них почти треть (42) с повышенным риском, за 2 полугодие - их количество снизилось до 35 и 20 соответственно;

– значение показателей зависимости и дотационности бюджетов свидетельствуют, что подавляющее большинство бюджетов муниципальных поселений Ставропольского края являются дотационными и финансово несамосто-

стоятельными. Так, финансовую помощь в сумме, превышающей более 50% собственных доходов, получили по итогам 2 полугодия 2016 года 254 бюджета, 1 полугодия 2017 года - 271 бюджет, 2 полугодия 2017 года - 264 бюджета. При этом лишь в 1 квартале были отмечены муниципалитеты, не зависимые от финансовой помощи. Значения показателя Кф4 указывают на превалирование нецелевых форм поддержки бюджетов муниципальных по селений, а именно покрытие текущих расходов;

– по показателю Ку1 за 2 полугодие 2017 г. у 41 муниципального поселения бюджетные учреждения допустили просрочку кредиторской задолженности, при этом более половины из них (26) превысили допустимый ее размер по отношению к расходам. Положительно оценивается снижение данных показателей в сравнении со значениями за 1 квартал, как по количеству муниципальных образований, так и по относительным величинам, что свидетельствует об улучшении показателей исполнения своих расходных обязательств бюджетными учреждениями;

– судя по показателю покрытия текущих расходов доходами бюджета (Ку3), видно, что к концу анализируемого периода 16 муниципальных поселений не производили расходов инвестиционного характера (капитальных расходов), тогда как в 1 полугодии 2017 г. их количество было почти в 2 раза больше.

После оценки соответствия показателей нормативным значениям вы полным стандартизацию коэффициентов с учетом направленности их тенденций по формулам (3.10, 3.11). (Приложение Б)

Приведем результаты оценки в таблицах 3.2, 3.3, 3.4, причем при определении наилучших АТО по качеству управления бюджетом выбиралось наибольшее значение показателя оценки качества управления бюджетом по десяти образованиям; соответственно, при определении наихудших - наименьшее значение по десяти образованиям.

Для комплексной оценки финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований в качестве инструментария нами предлагается использовать показатели, указанные выше.

Бюджеты муниципальных поселений Ставропольского края в 2017 году имеют различное финансовое состояние: более устойчивое отмечено у Советскорунного сельсовета, Верхнерусского сельсовета, Правокумского сельсовета — они входят в 10 наилучших на протяжении всего рассматриваемого периода. На 01.01.2018 г. к ним присоединяются бюджеты г. Нефтекумск, Горьковского сельсовета, с. Горькая балка, Радужского сельсовета, хут. Спорный, Новожиженского сельсовета, г. Ипатово. Данные результаты оценки характеризуют работу органов местного самоуправления указанных административно-территориальных образований с положительной стороны.

Таблица 3.2 Балльная оценка финансового состояния бюджетов муниципальных поселений Ставропольского края

Муниципальные поселения	2 полугодие 2016	Муниципальные поселения	1 полугодие 2017	Муниципальные поселения	2 полугодие 2017
1	2	3	4	5	6
Наименование муниципальных поселений с наилучшим интегрированным показателем оценки финансового состояния (10 наилучших)					
Советскорунный сельсовет	6,825	Верхнерусский сельсовет	5,859	г. Нефтекумск	5,996
Верхнерусский сельсовет	6,006	Рождественский сельсовет	5,494	Горьковский сельсовет	5,372
Рождественский сельсовет	5,982	Советскорунный сельсовет	5,281	Верхнерусский сельсовет	5,371
Стародворцовский сельсовет	5,716	р. пос. Рыздвяный	5,254	Правокумский сельсовет	5,323
р. пос. Рыздвяный	5,684	Привольненский сельсовет	5,168	с. Горькая Балка	5,137
Правокумский сельсовет	5,591	хут. Спорный	4,996	Советскорунный сельсовет	4,947
Привольненский сельсовет	5,534	г. Ипатово	4,891	Радужский сельсовет	4,921
хут. Спорный	5,435	Стародворцовский сельсовет	4,849	хут. Спорный	4,848
с. Дмитриевское	5,402	Новожиженский сельсовет	4,820	Новожиженский сельсовет	4,740
Каменно-Балковск. сельсовет	5,215	с. Дмитриевское	4,697	г. Ипатово	4,727
Наименование муниципальных поселений с наилучшим интегрированным показателем оценки финансового состояния (10 наилучших)					

Продолжение Таблицы 3.2

Мириенский сельсовет	3,179	Нагутский сельсовет	2,334	Нижне-Александровский сельсовет	2,259
Махмуд-Мектебск. сельсовет	3,171	Комсомольский сельсовет	2,315	Мирненский сельсовет	2,256
Новкус-Артезиан. сельсовет	3,146	Винсадский сельсовет	2,176	с. Николина Балка	2,254
Каясулинский сельсовет	3,119	Закумский сельсовет	2,142	Заветненский сельсовет	2,233
Тукуй-Мектебск. сельсовет	3,104	Балковский сельсовет	2,070	Винсадский сельсовет	2,206
с. Урожайное	2,925	с. Новая Кугульта	2,047	Бургун-Маджарский сельсовет	2,181
с. Приозерское	2,668	Прикумский сельсовет	1,849	Нагутский сельсовет	2,120
Бургун-Маджарский сельсовет	2,513	Темнолесский сельсовет	1,772	Прикумский сельсовет	2,087
Русский сельсовет	2,209	Васильевский сельсовет	1,674	Темнолесский сельсовет	1,677
Закумский сельсовет	2,102	Русский сельсовет	1,400	Закумский сельсовет	1,136
Общий итог	1153,29 7	Общий итог	932,66 8	Общий итог	929,39 4

Низкая степень финансовой устойчивости отмечается у территорий, имевших кризисное финансовое состояние бюджета: Закумский, Русский, Темнолесский, Мирненский сельсоветы и другие. В целом по муниципальным поселениям края финансовое состояние их бюджетов ухудшается. Так, общий балл во 2 полугодии 2017 г. составил 929,4, а во 2 полугодии 2016 г. - 1153,3. Результаты анализа оценки качества управления бюджетами муниципальных поселений Ставропольского края представлены в табл. 3.3.

Таблица 3.3 Балльная оценка качества управления бюджетами муниципальных поселений Ставропольского края

Муниципальные поселения	2 полугодие 2016	Муниципальные поселения	1 полугодие 2017	Муниципальные поселения	2 полугодие 2017
1	2	3	4	5	6
Наименование муниципальных поселений с наилучшим интегрированным показателем оценки финансового состояния (10 наилучших)					

Продолжение Таблицы 3.3

Советскорунный сельсовет	3,816	Лиманский сельсовет	3,648	Мало-Бархачакск. сельсовет	3,710
г. Новоалександровск	3,737	Мало-Барханчакск. сельсовет	3,505	Лиманский сельсовет	3,527
Казьминский сельсовет	3,716	г. Новоалександровск	3,485	г. Новоалександровск	3,489
Каменнобродский сельсовет	3,694	Курский сельсовет	3,466	Солдато-Александр. сельсовет	3,481
Верхнестепновский сельсовет	3,686	Советскорунный сельсовет	3,451	Советскорунный сельсовет	3,479
Урухский сельсовет	3,659	с. Дивное	3,438	с. Дивное	3,461
Стародубский сельсовет	3,656	Грачевский сельсовет	3,401	с. Благодатное	3,451
Добровольно-Васил. сельсовет	3,654	с. Светлоград	3,400	г. Светлоград	3,434
с. Благодатное	3,651	Ленинский сельсовет	3,393	с. Сотниковское	3,433
Донской сельсовет	3,644	г. Минеральные Воды	3,383	с. Новоселицкое	3,431
Наименование муниципальных поселений с наилучшим интегрированным показателем оценки финансового состояния (10 наилучших)					
с. Урожайное	2,788	ст-ца Подгорная	2,449	с. Султанский	2,592
Балтийский сельсовет	2,751	Новкус-Артезиан. сельсовет	2,437	Краснооктябрьский сельсовет	2,562
Тукуй-Мектебск. сельсовет	2,721	аул. Эдельбай	2,367	Озек-Суатский сельсовет	2,560
Новкус-Артезиан. сельсовет	2,707	Нижне-Александровский сельсовет	2,361	Роцинский сельсовет	2,535
Первомайский сельсовет (Ипатовский)	2,653	г. Михайловск	2,298	Заринский сельсовет	2,520
с. Алексеевское	2,619	Надеждинский сельсовет	2,298	Новкус-Артезиан. сельсовет	2,509
г. Михайловск	2,591	Закумский сельсовет	2,212	Нижне-Александровский сельсовет	2,391
аул. Эдельбай	2,446	с. Толстово-Васюковское	2,099	г. Михайловск	2,363
Закумский сельсовет	2,396	Цимлянский сельсовет	2,002	Закумский сельсовет	2,329
с. Толстово-Васюковское	2,142	Ростовановский сельсовет	1,819	аул. Эдельбай	2,018
Общий итог	980,766	Общий итог	885,967	Общий итог	909,608

Если судить по общему баллу, то качество управления бюджетами муниципальных поселений края снизилось с 980,8 за 2 полугодие 2016 г. до 909,6 на 01.01.2018 г. Перечень муниципальных поселений с наилучшими показателями качества управления за анализируемые периоды меняется, хотя разница в значениях минимальная.

В числе муниципальных поселений с наихудшими показателями качества управления бюджетами повторяются: Закумский сельсовет, аул Эдельбай, г. Михайловск.

Итоговая балльная оценка по индикаторам финансового состояния и качества управления бюджетами представлена в таблице 3.4.

Таблица 3.4 Итоговая балльная оценка финансового состояния и качества управления бюджетами муниципальных поселений Ставропольского края

Муниципальные поселения	2 полугодие 2016	Муниципальные поселения	1 полугодие 2017	Муниципальные поселения	2 полугодие 2017
1	2	3	4	5	6
Наименование муниципальных поселений с наилучшим интегрированным показателем оценки финансового состояния (10 наилучших)					
Советскорунный сельсовет	10,641	Верхнерусский сельсовет	8,772	г. Нефтекумск	9,338
Рождественский сельсовет	9,463	Советскорунный сельсовет	8,732	Горьковский сельсовет	8,802
Верхнерусский сельсовет	9,426	р. пос. Рыздвяный	8,619	Правокумский сельсовет	8,667
р. пос. Раздвяный	9,255	Привольненский сельсовет	8,457	с. Горькая Балка	8,509
Стародворцовский сельсовет	9,167	Рождественский сельсовет	8,432	Советскорунный сельсовет	8,426
Привольненский сельсовет	9,158	г. Ипатово	8,139	Верхнерусский сельсовет	8,352
Правокумский сельсовет	8,864	Стародворцовский сельсовет	8,075	Радужский сельсовет	8,220
с. Благодатное	8,847	Мало-Барханчакск. сельсовет	8,047	Мало-Барханчакск. сельсовет	8,078
Каменно-Балковск. сельсовет	8,785	Усть-Новинский сельсовет	7,976	г. Ипатово	8,070
с. Дмитриевское	8,784	р. пос. Солнечнодольск	7,964	р. пос. Рыздвяный	7,941
Наименование муниципальных поселений с наилучшим интегрированным показателем оценки финансового состояния (10 наилучших)					

Продолжение Таблицы 3.4

Балтийский сельсовет	6,142	с. Новая Кугульта	4,870	Краснооктябрьский сельсовет	5,026
Каясулинский сельсовет	6,008	Темнолесский сельсовет	4,859	Греческий сельсовет	5,022
Толстово-Васюковское	5,897	Нижне-Александровский сельсовет	4,829	Винсадский сельсовет	5,008
Новкус-Артезиан. сельсовет	5,854	Надеждинский сельсовет	4,818	Новкус-Артезиан. сельсовет	4,942
Тукуй-Мектебск. сельсовет	5,825	Цимлянский сельсовет	4,666	Заринский сельсовет	4,885
Бургун-Маджарский сельсовет	5,737	Прикумский сельсовет	4,623	Рощинский сельсовет	4,847
с. Урожайное	5,714	Ростовановский сельсовет	4,524	Темнолесский сельсовет	4,790
с. Приозерское	5,545	Закумский сельсовет	4,354	Нижне-Александровский	4,650
Русский сельсовет	5,139	Васильевский сельсовет	4,307	аул. Эдельбай	4,426
Закумский сельсовет	4,498	Русский сельсовет	4,015	Закумский сельсовет	3,465
Общий итог	2134,06	Общий итог	1818,63	Общий итог	1839,00

Административно-территориальные образования Ставропольского края отличает различное качество управления бюджетами. Отмечается снижение доли АТО с удовлетворительным качеством управления бюджетом.

Общий итоговый балл во 2 полугодии 2017 г. снизился и составил 1839, что говорит об ухудшении финансового состояния бюджетов муниципальных образований и качества управления ими. В числе муниципальных поселений с наилучшими показателями 2 города с развитой инфраструктурой (г.Нефтекумск, г.Ипатово), 6 сельсоветов (Горьковский, Правокумский, Советскорунный, Верхнерусский, Радужский, Мало-Барханчаксий), а также с. Горькая Балка и рабочий поселок Рыздвяный.

В числе муниципальных поселений с наихудшими показателями повторяются из периода в период следующие муниципальные сельсоветы: Закумский, Русский, Новкус-Артезианский.

Финансовое состояние бюджетов низшего уровня - муниципальных поселений напрямую влияет на бюджетную систему всего региона. Так, приведем сводную рейтинговую оценку муниципальных образований в разрезе административных районов Ставропольского края (таблица 3.5).

Сводная оценка финансового состояния и качества управления бюджетами муниципальных поселений позволяет сделать следующие выводы:

- высокое качество управления бюджетами и устойчивое финансовое состояние у Ипатовского, Изобильненского и Кочубеевского районов - индикаторы отличаются относительной стабильностью;
- повышенный риск исполнения своих расходных обязательств отмечается у муниципалитетов Труновского, Александровского, Арзгирского, Новоселицкого, Советского и Степновского районов, т.е. районов сельскохозяйственной направленности;
- отставание в качестве управления бюджетами при относительно высоком бюджетном потенциале наблюдается у муниципалитетов Буденновского, Петровского, Нефтекумского и Левокумского районов;
- у муниципалитетов Предгорного, Минераловодского районов ухудшение индикаторов финансового состояния удалось снивелировать за счет повышения качества управления бюджетами.

Таким образом, используя методику оценки финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований на практике, органы государственной власти и местного самоуправления имеют возможность:

- производить оценку финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований в динамике;
- выявлять АТО с кризисным финансовым состоянием бюджета и низким качеством управления бюджетом;

Таблица 3.5 Сводная оценка финансового состояния и качества управления бюджетами муниципальных поселений Ставропольского края в разрезе административных районов

Район	Интегрированный показатель оценки финансового состояния бюджетов						Интегрированный показатель качества управления бюджетами						Итоговый показатель					
	Балл			Ранг			Балл			Ранг			Балл			Ранг		
	2 по-луг. 2016	1 по-луг. 2017	2 по-луг. 2017	2 по-луг. 2016	1 по-луг. 2017	2 по-луг. 2017	2 по-луг. 2016	1 по-луг. 2017	2 по-луг. 2017	2 по-луг. 2016	1 по-луг. 2017	2 по-луг. 2017	2 по-луг. 2016	1 по-луг. 2017	2 по-луг. 2017	2 по-луг. 2016	1 по-луг. 2017	2 по-луг. 2017
Александровский	29,4	24,1	22,0	24	21	25	27,4	25,1	25,2	21	20	21	56,8	49,2	47,2	22	20	25
Андроповский	39,7	31,8	30,5	17	17	18	36,5	33,3	32,8	16	14	17	76,2	65,1	63,3	17	17	18
Апанасенковский	41,1	32,8	34,0	15	15	15	37,9	34,9	35,5	13	11	12	79,0	67,7	69,5	14	14	13
Арзгирский	31,1	24,1	25,2	20	22	22	26,6	23,0	23,8	22	23	23	57,7	47,1	49,0	20	23	24
Благодарненский	55,0	42,8	40,3	6	7	9	45,5	42,0	42,5	7	6	7	100,5	84,8	82,8	7	7	9
Буденновский	52,1	47,1	47,8	10	3	3	41,0	37,1	38,3	9	9	9	93,0	84,2	86,1	9	8	6
Георгиевский	54,8	41,1	44,6	7	9	4	47,7	42,0	44,1	6	7	6	102,5	83,1	88,7	6	9	4
Грачевский	29,4	23,9	23,7	23	23	24	27,8	23,5	25,5	20	22	20	57,2	47,4	49,2	21	22	23
Изобильненский	65,2	56,6	53,8	2	2	2	51,6	46,0	46,5	2	5	2	116,8	102,6	100,3	2	2	2
Ипатовский	68,8	60,4	58,3	1	1	1	54,4	50,5	51,4	1	1	1	123,1	110,9	109,7	1	1	1
Кировский	36,7	29,0	29,7	18	19	19	33,4	31,1	31,8	19	18	18	70,1	60,1	61,5	18	19	19
Кочубеевский	61,9	46,3	44,6	3	4	5	51,5	46,5	46,1	3	2	5	113,3	92,8	90,6	3	3	3
Красногвардейский	47,5	40,0	38,4	12	11	11	36,7	32,8	33,4	15	16	15	84,2	72,9	71,8	12	11	12
Курский	40,4	32,4	34,0	16	16	14	37,9	33,1	35,5	12	15	13	78,3	65,5	69,5	15	15	14
Левокумский	36,2	33,6	31,9	19	14	16	33,7	31,0	31,5	18	19	19	69,8	64,6	63,4	19	18	17
Минераловодский	55,5	44,3	42,2	4	6	8	51,3	46,0	46,3	4	4	3	106,9	90,3	88,5	4	4	5
Нефтекумский	41,8	36,3	35,4	14	12	12	36,0	32,4	33,4	17	17	16	77,8	68,7	68,8	16	13	15
Новоалександровский	48,9	40,7	43,0	11	10	7	39,3	36,3	38,0	10	10	10	88,1	77,0	80,9	11	10	10
Новоселицкий	30,1	22,1	24,7	21	25	23	26,3	23,5	24,7	23	21	22	56,4	45,6	49,4	23	24	22
Петровский	55,2	44,9	43,7	5	5	6	45,2	41,7	42,2	8	8	8	100,4	86,6	85,9	8	6	7
Предгорный	54,0	42,1	39,6	8	8	10	50,5	46,4	46,2	5	3	4	104,5	88,4	85,8	5	5	8
Советский	29,3	23,1	27,6	25	24	21	22,9	21,1	23,3	24	24	24	52,2	44,2	50,8	25	25	20
Степновский	29,5	27,4	28,3	22	20	20	22,8	20,9	22,2	25	25	25	52,3	48,2	50,6	24	21	21
Труновский	24,6	18,5	20,3	26	26	26	20,5	18,3	19,2	26	26	26	45,1	36,8	39,5	26	26	26
Туркменский	42,4	31,7	30,8	13	18	17	37,6	33,5	33,5	14	13	14	80,0	65,2	64,3	13	16	16

- принимать обоснованные решения о ходатайстве в арбитражный суд с целью введения временной финансовой администрации в АТО с кризисным финансовым состоянием бюджета (учитывая изменения, внесенные в БК РФ Федеральным законом от 22.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» [10], данная проблема в скором времени станет актуальной, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления);
- использовать информацию о финансовом состоянии бюджетов и качестве управления бюджетами административно-территориальных образований при построении межбюджетных отношений;
- при планировании и исполнении бюджета обращать особое внимание на административно-территориальные образования с умеренным и кризисным финансовым состоянием бюджета. Практическое использование предлагаемой методики позволит повысить эффективность управления бюджетными ресурсами административно-территориального образования.

Представляется, что действующий механизм реализации бюджетной политики в полной мере не решает поставленных задач, а укрепление экономических основ регионального развития должно опираться на собственную финансовую базу. Следовательно, целесообразно исследовать вопрос о совершенствовании механизма перераспределения доходов между бюджетами разных уровней, что и является предметом дальнейшего исследования.

3.2 Направления совершенствования региональной бюджетной политики

Исследования позволяют сделать вывод, что проводимая на региональном уровне бюджетная политика не достигает своей цели - обеспечение самодостаточности территорий, а субъект Российской Федерации становится более

зависимым от финансовой помощи из федерального бюджета. Применяемые механизмы распределения дотаций механизмы по-прежнему недостаточно ориентированы на стимулирование роста собственного экономического и налогового потенциала регионов, снижение уровня дотационности, повышение ответственности за принимаемые на местах финансовые решения.

Следовательно, необходимо совершенствование финансового обеспечения субъектов Федерации, направленное на изменение механизма реализации бюджетной политики. Опираясь на основные принципы бюджетной стратегии Российской Федерации на 2018 - 2020 годы и дальнейшую перспективу, отметим, что бюджетная политика региона должна быть ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов [26]. Однако некоторые исследователи полагают, что «Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2018 - 2020 годы» содержат спорные положения.

Как отмечает И.А. Николаев, в разделе «Основные принципы и приоритеты бюджетной политики» следует обратить внимание на целевые параметры инфляции. Они определены на 2018 г. в размере 6-7%, 2019 г. - 5,5- 6,5%, 2020 г. - 5-6%. В бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию указана цифра - 3-4% в год [64]. Достичь этих пределов очень сложно. Замедлившаяся в первом квартале 2017 года инфляция снова набирает обороты. Отметим, что в сентябре - октябре 2017 г. наблюдался резкий скачок цен на некоторые продукты питания в Ставропольском крае и других регионах (до 30% в месяц). Не следует забывать и об опережающую прогнозируемую инфляцию росте цен на продукцию естественных монополий и услуги жилищно-коммунального хозяйства. Среднегодовой прирост тарифов на электроэнергию для населения в 2018-2020 гг. составит 15,7%, на газ природный - 26,8%, на услуги ЖКХ - 18,3% [64]. Можно утверждать, что потенциал по снижению инфляции, полученный в первом квартале 2017 года, практически утрачен к началу четвертого квартала. По нашему мнению, снизить параметры инфляции до

6-7% в начале 2018 г., при сложившихся 11- 12% в конце 2017 г., а также при продолжающемся росте цен, будет сложно.

В обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджетной системы предлагается новый механизм управления нефтегазовыми доходами, поступление которых в федеральный бюджет по прогнозу должно снизиться с 10,9% ВВП в 2016 г. до 5,2% ВВП в 2020 г. Суть нового механизма управления нефтегазовыми доходами состоит в том, что вместо Стабилизационного фонда РФ (он ликвидируется) создаются два новых фонда: Резервный, из которого будут замещаться выпадающие доходы бюджета в случае снижения цен на нефть, и Фонд будущих поколений, призванный обеспечивать долгосрочную бюджетную сбалансированность. В указанные фонды будут поступать суммы от уплаты налога на добычу полезных ископаемых, а также экспортных пошлин не только на нефть, но и на газ и нефтепродукты. Управлять полученными средствами будет Минфин России. С другой стороны, не следует упускать из виду тот факт, что замещение выпадающих доходов бюджета в случае снижения цен на нефть и сейчас работает на обеспечение долгосрочной бюджетной сбалансированности.

Кроме того, условием обеспечения бюджетной стабильности считается последовательный перевод части природных активов в финансовую форму, что служит залогом их последующего использования для замещения выпадающих нефтегазовых доходов. Однако, накапливая нефтегазовые доходы путем перевода их в финансовую форму, недостаточное внимание уделяется развитию инфраструктуры. Тенденция видна уже сейчас: рост показывают только защищенные от конкуренции с импортом отрасли экономики, например, строительство, которое вывело общий индекс промышленного производства на уровень 8%. Если не менять ситуацию, то рост промышленного производства, остановившийся на 4,6%, в дальнейшем может только сокращаться. Опираясь на мнения ведущих экономистов [23, 34, 52], считаем, что необходимо последовательно переводить часть природных активов в инфраструктуру, а не в

финансовую форму, что позволит смягчить проблему инфраструктурных ограничений и ускорить экономический рост.

Рассматривая предлагаемую политику в области доходов и налоговых изменений, отметим, что по прогнозу доходы федерального бюджета в 2088 году должны сократиться и составить 6644,4 млрд. руб. Это ниже на 6,1% соответствующего показателя 2017 г. За период 2018 - 2020 гг. бюджетные доходы вырастут всего на 1,6%, в то время как в 2015 - 2017 гг. среднегодовой рост доходов составил 15%. Предполагается, что по отношению к ВВП доходы бюджета сократятся с 23,4% в 2016 г. до 20,3% в 2017 г. и 18,1% в 2020 г. Такая динамика будет предопределяться, по мнению Правительства, снижением мировых цен на энергоресурсы, в результате чего нефтегазовые доходы в общем объеме доходов федерального бюджета сократятся с 45% в 2016 г. до 29% в 2020 г. [94]

В соответствии с предлагаемой бюджетной стратегией, на сокращение доходов бюджета повлияют изменения налогового законодательства, планируемые на 2018 - 2020 г.:

- освобождение от обложения налогом на прибыль организаций дивидендов, получаемых при стратегическом участии российской организации в российской или иностранной компании, выплачивающей дивиденды;
- снижение ставки налога на доходы физических лиц с 30 до 15% по доходам, полученным в виде дивидендов физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами РФ;
- установление налогового периода по налогу на добавленную стоимость для всех налогоплательщиков независимо от размера выручки от реализации товаров(работ, услуг) как квартал;
- сокращение перечня спиртосодержащей продукции, которая в целях налогообложения акцизами не рассматривается как подакцизные товары [13].

Перечисленные налоговые изменения должны уменьшить доходную часть федерального бюджета в 2018 г. на 236,3 млрд. руб. Однако данные проектировки по сокращению доходной части бюджета вызывают сомнение. Так, в

2016 году наблюдался рекордно высокий уровень цен на нефть на мировом рынке. При этом ведущие международные организации (Всемирный банк, Агентство энергетической информации США) прогнозировали в 2017 году некоторое снижение этих цен. По прогнозам Правительства Российской Федерации в 2017 году предполагалось существенное (по сравнению с 2016 годом) ухудшение ценовой конъюнктуры на мировых рынках на товары российского экспорта и снижение цены на нефть сорта «Юралс» до 45 долларов США за баррель. Ожидалось, что в этих условиях активное сальдо счета текущих операций платежного баланса существенно сократится. Однако средний уровень цен нефти по сравнению с прогнозом значительно возрос. В июне 2017 г. этот показатель составлял 68,05 доллара США за баррель, в июле - 74,37 долл. США за баррель, а в октябре - 90 долл. США за баррель [41].

Такие прогнозы основаны на перестраховке и на необходимости дальнейшего оправдания перевода природных активов в финансовую политику резервирования и накопительства.

Относительно политики в области расходов Правительством Российской Федерации планируется, что в реальном выражении непроцентные расходы вырастут в 2018 г. на 9,3% и составят 18,2% ВВП, что на 0,4 процентных пункта выше уровня непроцентных расходов 2017 г. Основной статьей бюджетных расходов станут трансферты внебюджетным фондам. В 2017 г. объем финансирования по данной статье достигал 1060,4 млрд. руб., что составляло 19,4% расходной части бюджета, в 2020 г. этот показатель должен достигнуть 1840,8 млрд. руб., или 22,8% общей суммы расходов бюджета [11]. По нашему мнению, налицо обострение проблемы формирования доходов внебюджетных фондов на основе страховых принципов. В этой связи возникает необходимость пересмотра действующих реформ в данной сфере и отказа от использования средств федерального бюджета на покрытие их дефицита.

Согласно «Основным принципам и приоритетам бюджетной политики», сокращаются в относительном выражении расходы на здравоохранение и спорт и на образование. Так, в 2017 г. расходы на здравоохранение и спорт должны

быть в размере 3,8% расходной части бюджета (206,4 млрд. руб. в абсолютном выражении), а в 2020 г. - уже 3,5% (274,6 млрд. руб.). Такая же динамика наблюдается и по расходам на образование: с 5,1% расходной части бюджета (277,9 млрд. руб.) до 4,2% (341,1 млрд. руб.) [94].

Еще одним недостатком вышеназванного документа является то, что в 2018 - 2020 годах происходит снижение финансирования федеральных адресных инвестиционных программ и федеральных целевых программ, уменьшение выделения средств на национальные проекты. Эти факторы свидетельствуют о сворачивании национальных проектов. По нашему мнению, здравоохранение и образование, как никогда, нуждаются в приоритетном государственном бюджетном финансировании. Поэтому, в целях совершенствования трехлетнего бюджета и «Основных принципов и приоритетов бюджетной политики» следует детализировать задачи и объемы их финансирования по годам, а также разработать точные направления расходования средств по приоритетным национальным проектам.

Анализ показывает, что расходы по статье «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» увеличиваются и в относительном (с 12,1% в 2017 г. до 12,3% в 2020 г.), и в абсолютном (соответственно с 662,9 до 999,4 млрд. руб.) выражении [11].

Оценивая в целом «Основные принципы и приоритеты бюджетной политики», можно однозначно сказать: он ориентирован на закрепление той бюджетной и налоговой политики, которая была сформирована в последние годы. Политика эта обеспечивала сдержанный экономический рост. Значит, нужна другая политика: более открытая, реалистичная и ориентированная на достижение высоких конечных результатов.

Так, основные направления бюджетной и налоговой политики Ставропольского края на 2018 год сформированы в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2018-2020 годах» [13], с учетом положений постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая

2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», Основных направлений социального и финансово-экономического развития Ставропольского края по 2020 год, одобренных распоряжением Правительства Ставропольского края от 22 июня 2016 г. № 340-рп. Не отрицая ведущей роли данного документа в совершенствовании бюджетной политики региона, полагаем, что на уровне субъекта Федерации следует сосредоточиться на решении следующих основных задач:

1. Обеспечение стабильности налогового законодательства и межбюджетных отношений. Учитывая, что 2018 финансовый год является годом, завершающим реформу межбюджетных отношений в Российской Федерации, то при выборе инструментов межбюджетного регулирования нужно руководствоваться необходимостью сокращения встречных финансовых потоков между различными уровнями бюджетной системы в Ставропольском крае, максимально сократить зависимость местных бюджетов от финансовой помощи краевого бюджета. Для достижения указанных целей следует:

- обеспечить стабильность закрепления налоговых и неналоговых доходов за местными бюджетами;
- шире применять практику замены дотации на дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений от налогов, зачисляемых в краевой бюджет, в том числе и на долговременной основе;
- стимулировать работу органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края по укреплению налогового потенциала территорий, путем проведения конкурсов программ реформирования муниципальных финансов среди муниципальных районов и городских округов Ставропольского края, а также мероприятий по оценке качества управления муниципальными финансами среди поселений с выделением дотаций из краевого бюджета муниципалитетам Ставропольского края, показавшим наивысшие результаты в управлении муниципальными финансами;

- оказывать всестороннюю методическую помощь органам местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края на всех стадиях бюджетного процесса;
- ужесточение контроля за соблюдением органами местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края требования бюджетного законодательства Российской Федерации и Ставропольского края, федерального законодательства о налогах и сборах.

2. Внедрение достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования.

Потребности в среднесрочном финансовом планировании тесно связаны с необходимостью иметь четко заявленные цели налогово-бюджетной политики на более продолжительный период времени. Удлинение горизонта бюджетного планирования и внедрение методов бюджетирования, ориентированных на результат, позволяют прогнозировать достижение поставленных целей по времени, а также потребность в ресурсах для достижения заданного результата.

3. Повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе.

Применение методов бюджетирования, ориентированных на результат, и программно-целевых методов бюджетного планирования при определении объема расходов краевого бюджета в разрезе функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, не может обеспечить достижение максимально эффективного использования бюджетных средств без повышения качества финансового менеджмента в бюджетном секторе. С учетом изложенного, представляется целесообразным проведение следующих мероприятий:

- завершение инвентаризации бюджетного сектора с целью определения направлений его дальнейшей реструктуризации: укрупнение, сокращение, перевод в организации иных организационно-правовых форм;
- разработка государственных заданий для учреждений бюджетной сферы, составленных в соответствии с докладами о результатах и основных направлениях деятельности соответствующих субъектов бюджетного планирования;

- разработка перечня количественных и качественных показателей, характеризующих достижение целей функционирования бюджетного учреждения;
- составление перечня услуг, оказываемых бюджетными учреждениями;
- разработка показателей качества предоставляемых населению Ставропольского края бюджетных услуг;
- расширение прав главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств на всех стадиях бюджетного процесса с одновременным усилением их ответственности за достижение заданных социально значимых результатов их деятельности.

Учитывая, что исполнение мероприятий по указанным направлениям в течение одного года невозможно, предлагается осуществлять их поэтапно или на примере нескольких отраслей бюджетной сферы.

4. Совершенствование долговой политики Ставропольского края

По состоянию на 01 января 2018 года государственный внутренний долг Ставропольского края составил 2260,7 млн. рублей и состоит из задолженности:

- по банковским кредитам - в сумме 2149,2 млн. рублей (или 95,1% к общей сумме долга);
- по централизованным кредитам, выданным сельскохозяйственным товаропроизводителям Ставропольского края в 2002-2004 годах, - 24,2 млн. рублей (или 1,1 % к общей сумме долга);
- по налоговому кредиту на развитие особо охраняемого экологокурортного региона Российской Федерации — Кавказских Минеральных Вод - 62,2 млн. рублей (или 2,7 % к общей сумме долга);

В сложившихся условиях политика в области управления государственным внутренним долгом Ставропольского края будет направлена на обеспечение его оптимальной структуры и поддержание его объема на управляемом уровне.

Налоговая реформа в Российской Федерации, недостаток средств на реализацию полномочий, закрепленных на региональном и муниципальном уровнях, и перераспределение налоговых доходов в пользу федерального бюджета привели к тому, что краевой бюджет последние три года принимался и исполнялся с дефицитом. Для покрытия данного дефицита необходимо привлекать заемные средства. Учитывая, что дефицит краевого бюджета будет сохранен и в среднесрочном периоде, большое значение приобретает выбор источников для погашения планового дефицита краевого бюджета.

К числу критериев оценки эффективности управления региональным долгом можно отнести ряд показателей(таблица 3.6).

Таблица 3.6 Индикаторы, характеризующие эффективность управления государственным долгом региона

Показатель	Оперативность	Объективность	Комментарий
Относительный уровень процентных ставок по рыночным займам (интегральный показатель)	Высокая	Высокая	Необходимость выбора базы отчета процентных ставок и возможность серьезных колебаний базовых процентных ставок ограничивают возможности выработки формальных критериев. Наличие не связанных с управлением долгом факторов, влияющих на ставки, ограничивает применимость показателя
Средняя чистая стоимость долга за период (интегральный показатель)	Средняя	Высокая	Показатель должен быть скорректирован на уровень процентных ставок. Кроме того, низкая стоимость обслуживания может быть связана с рискованной долговой политикой
Финансовый результат деятельности долгового агентства (интегральная оценка)	Средняя	Средняя	Финансовый результат связан с рисками, принимаемыми на себя агентством. Кроме того, финансовый результат необходимо соотносить с активами, находившимися под управлением агентства
Отклонение прогнозных параметров долга и бюджета от реальных(оценка качества прогнозирования)	Низкая	Средняя	Вероятностный характер показателей и прогнозов требует накопления большой статистики. Изменение качественных параметров прогнозируемой системы во времени ставит под сомнение сопоставимость данных

Продолжение Таблицы 3.5

Изменение приведенной стоимости долга в результате реструктуризации (оценка итогов реструктуризации)	Высокая	Средняя	Оценка приведенной стоимости требует использование прогноза процентных ставок, что снижает объективность оценки
Кредитные рейтинги(интегральная оценка)	Низкая	Средняя	Кредитные рейтинги оценивают большую группу факторов, не ограничиваясь только эффективностью управления долгом
Экспертные оценки (интегральные и частные оценки)	Высокая	Низкая	Экспертные оценки применимы к любым показателям эффективности, однако их объективность всегда может быть поставлена под сомнение

Вследствие плохой формализуемости перечисленных критериев при оценке эффективности управления долгом приходится использовать большое количество экспертных оценок, что вызывает сомнения в их объективности. Кроме того, низкая оперативность показателей обусловлена быстротой протекания событий на рынке капитала быстрым устареванием как принимаемых решений, так и формулируемых прогнозов.

Вероятностный характер процессов также затрудняет процедуру оценки. Чтобы отличить неоптимальные решения и прогнозы от оптимальных, необходима соответствующая информационная база. Учитывая непрерывные изменения внутри самой системы управления долгом, состояния ранка качественных характеристик макроэкономической и финансовой системы страны, появляются сомнения в том, что набранная статистика описывает один и тот же процесс.

Таким образом, даже зная цели и методы управления долгом создать критерии эффективности управления трудно. Отдельные аспекты этой задачи позволяют рассчитывать на нахождение частных формализованных решений, однако в общем случае оценка эффективности управления государственным долгом региона продолжит базироваться на экспертных оценках [46].

Итак, в результате исследования установлено, что основными направлениями повышения эффективности реализации бюджетной политики на региональном уровне являются обеспечение стабильности налогового

законодательства и межбюджетных отношений; внедрение достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования; повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе; совершенствование политики управления долгом.

Так, принятие мер по увеличению налоговых источников в доходах территориальных бюджетов в контексте общей реформы налоговой системы создаст максимальный стимул региональным и муниципальным органам власти для развития собственной налоговой базы, одновременно будут ограничены встречные финансовые потоки. Процесс обеспечения достаточности территориальных бюджетов должен протекать одновременно с оптимизацией их расходных обязательств. В рамках концепции «управления результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, что создаст стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т.д.).

Одновременно необходимо повысить ответственность региональных и местных властей за неэффективное управление территориальными бюджетами, что поставит региональные и местные власти в зависимость не от вышестоящих властей, а от результатов проводимой на региональном и местном уровне финансово-экономической политики.

Предложенные, а также другие мероприятия по совершенствованию бюджетной политики позволят создать условия, которые положительно скажутся на экономическом, политическом и социальном развитии Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного диссертационного исследования были сделаны следующие выводы.

Одной из важнейших задач государственного регулирования и стимулирования рыночного развития экономики является решение проблемы оптимального формирования и рационального использования фондов денежных средств, направляемых на финансирование управленческих функций центрального аппарата и региональных органов власти. Процесс перераспределения ресурсов в масштабах бюджетной системы реализуется с помощью бюджетной политики, которая, в свою очередь, является составной частью финансовой политики государства.

Инструментом реализации бюджетной политики выступает бюджетный механизм. С его помощью государственные и муниципальные органы власти стремятся обеспечить решение задач, сформулированных в основных направлениях финансовой и бюджетной политики на соответствующий период, исходя из целей, поставленных правительством в программах экономического и социального развития страны.

В системе государственного устройства особое значение отводится бюджету как инструменту финансовой политики. В условиях становления цивилизованного рынка целесообразен пересмотр основных принципов организации бюджетных отношений в сторону усиления значимости таких, как: самостоятельность; равенство прав субъектов Федерации; обязательность компенсации бюджетам недостающих средств вследствие решений, принимаемых органами власти другого уровня; достоверность информации о финансовой обеспеченности территориальных образований, нуждающихся в поддержке; ясность (прозрачность) и гласность. В ходе исследования выявлено, что состав элементов бюджетного механизма можно представить с позиций структурного и функционально-управленческого подходов. В основу первого положена зависимость бюджетного механизма от экономического содержания

разных групп бюджетных отношений, второй - ориентирован на функциональные особенности управления ими.

Наиболее важным направлением бюджетной политики является сбор налоговых и неналоговых доходов, выполнение бюджетных обязательств, управление дефицитом. Критериями эффективности бюджетной политики должна стать степень реализации целей и задач, в том числе может быть оценена результативностью деятельности органов исполнительной власти, улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, решения проблем макроэкономической сбалансированности, повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

Для определения финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований (АТО) в работе предложено использовать две группы критериев: показатели оценки финансового состояния бюджетов административно-территориального образования; показатели оценки качества управления бюджетами.

Решение основных проблем межбюджетных отношений в регионе и построение эффективной региональной бюджетной политики должны быть направлены на снижение централизации налогово-бюджетных полномочий, отмену регламентации централизованно установленных норм расходов региональных и местных бюджетов, совершенствование законодательной базы, уменьшение ограничений бюджетных полномочий органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления, следовательно, объективна финансовая самостоятельность последних. В этой связи возникает необходимость формулирования направлений развития муниципальных финансов на основе функционально-управленческого и структурного подходов, а также проведения эффективной региональной бюджетной политики, способствующей предоставлению равных возможностей в получении бюджетных услуг и перераспределении средств бюджета.

Результативность бюджетной политики обусловлена потенциальной способностью бюджетного механизма аккумулировать финансовые ресурсы и фактической устойчивостью бюджета, что обеспечивается организацией мониторинга и финансового планирования. Выбор инструментов воздействия на состояние бюджета predetermined взаимосвязью параметров бюджетно-финансового равновесия региональной экономики и финансовой стабильности региона.

Налоговая реформа в РФ, недостаток средств на реализацию полномочий, закрепленных на региональном и муниципальном уровнях, и перераспределение налоговых доходов в пользу федерального бюджета привели к тому, что бюджет Ставропольского края последние три года принимался и исполнялся с дефицитом. Для его покрытия необходимо привлечение заемных источников посредством открытия кредитной линии с правом получения денежных средств по мере необходимости и возможным досрочным погашением.

Ориентация бюджетной политики на решение таких задач, как уменьшение налоговой и долговой нагрузки, повышение устойчивости бюджета, использование новых приоритетов финансирования бюджетных услуг, становится базовой предпосылкой в ее проведении. Повышению диверсификации их источников способствует использование механизма перераспределения налога на доходы физических лиц, имущественных и ресурсных платежей между уровнями бюджетной системы.

Проведение на уровне муниципалитетов самостоятельной политики в области распределения бюджетных средств является актуальной проблемой и требует совершенствования процесса обеспечения самодостаточности местных бюджетов, который должен протекать наряду с оптимизацией их расходных обязательств. В этом направлении целесообразно осуществление реструктуризации бюджетного сектора, расширение прав главных распорядителей бюджетных средств, использование программно-целевых методов планирования при определении объема расходов в разрезе их функциональной классификации.

Список использованной литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: «Проспект», 2012. –160 с.
2. Агапцова С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства // Финансовый контроль. – 2013. – № 4. – с. 25–29.
3. Анисимов С.А. К вопросу о реализации бюджетных принципов // Финансы. – 2012. – № 12. – С. 31–33.
4. Анисимов С.А., Максимов В.В. Бюджетная политика как источник экономического роста// Финансы. – 2015. – №1. – С. 16–18.
5. Анофрикова Е.Э. Субъект Федерации как агент бюджетной политики государства // Вестник НГУ. Соц.-экон. науки. – 2013. – №2. – С. 172–177.
6. Артемьева С.С. Реформирование бюджетных отношений в регионе // Финансы. – 2014. – №3. – С. 19–21.
7. Астапов К.Л. Новые тенденции в бюджетной и налоговой политике // Финансы. – 2012. – №10. – С. 19–22.
8. Аюшиев А.Д., Куницына С.Ю. Финансы предприятий. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2016. – 238 с.
9. Аюшиев А.Д., Русакова О.И. Медицинское страхование, Иркутск. Изд-во ИГЭА, 2014. – 109 с.
10. Баранова Л.Г. Бюджетный процесс в РФ. – М.: Перспектива, 2016. – 213 с.
11. Богов Х.М. Бюджетная политика: развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста // Финансы и кредит. – 2012. – № 28. – с. 15–25.
12. Богачева, О.В., Лавров, А.М., Ястребова, О.К. Международный опыт бюджетирования. // Финансы, 2014. – №12. – С.4–5
13. Боголепов М.И. Финансы, правительство и общественные интересы. – СПб., 2013. – 411 с.

14. Болонин А.Н. Бюджетная и налоговая политика Российской Федерации на современном этапе // Микроэкономика. – 2009. – №6. – С.9-12.
15. Булгадаев С.А. Роль государства в региональной политике// Бух.учет в бюджет. и некоммерч. организациях. – 2012. – №11. – С. 35–38.
16. Бутаков Д.Д. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах Восточной Европы// Финансы. – 2014. – №1. – С. 215–220.
17. Бушмин Е.М. Роль и место бюджетных процедур в системе государственных финансов// Вопросы экономики. – 2015. – №5. – С. 42–49.
18. Бушмин Е.М. Роль и место бюджетных процедур в системе государственных финансов// Вопросы экономики. – 2015. – №5. – С. 42–49.
19. Бирюков А.Г. О сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 году// Финансы. – №2. – С. 7–10.
20. Брайчева Т.В. Государственные финансы. – СПб: Питер, 2013. – 288 с.
21. Викулин А.Ю. Бюджетная политика в системе категории финансового права // Юрид.мир. – 2014. – №8. – С. 9–17.
22. Винокурова В.П. Государственный и муниципальный долг: Учеб. пособие. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2015. – 174 с.
23. Воронин Ю.А. Приоритеты бюджетной политики // Экономист. – 2012. – №6. – С. 52 –63.
24. Врублевская О.В. Бюджетный процесс в РФ. – М.: Перспектива, 2015. – 213 с.
25. Гайзатуллин Р.Р. Бюджет через призму кризиса. // Финансы. – М.: 2015. – №4. – С.16–20.
26. Гарчева Е.Ю. Финансы организаций: учебное пособие / Е.Ю.Гарчева. – М.: КРОНУС, 2013. – 213 с.
27. Глазьев С.С. Потенциал региональной бюджетно-налоговой политики// Рос.экон.журн. – 2013. – №8. – С. 12–24.
28. Годин А.М., И.В. Подпорина. Бюджет и бюджетная система РФ: Учебное пособие. – М.: Издательский Дом «Дашков и К», 2014. – 276 с.

29. Горегляд В.С. Старая концепция нового бюджета // *Вопр. экономики*. – 2013. – №10. – С. 4–15.
30. Горегляд В.С. Бюджетная система и экономический потенциал страны. М.: *Вопросы экономики*. – №4. – 2015. – 197 с.
31. Горегляд В.П. Бюджет как финансовый регулятор экономического развития. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика». – 2016. – 214 с.
32. Горегляд В.П. Об особенностях современного бюджетного процесса // *Финансы*. – №10. – 2014. – 481 с.
33. Горегляд В.П. Перспективы и тенденция развития бюджетной системы Российской Федерации. – М.: Изд-во РАГС, 2013. – 315 с.
34. Горегляд В.П. Государственные финансы: из опыта индустриально развитых стран. – М.: ООД ИМЭМОРАН, 2014. – 156 с.
35. Гранберг А.С. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2004. – 507 с.
36. Грачев Е.Ю. Финансовое право: Учебник. – М.: АСТ, 2013. – 478 с.
37. Грицюк Т. В. Финансы предприятий на примере регионов. Учебно-методическое пособие / Т.В. Грицюк, В.В. Котилко. – М.: Финансы и статистика, 2014. – 488 с.
38. Грищенко О.В. Бюджетная политика РФ / О.В. Грищенко. - М.: ИНФРА-М, 2015. - 376 с.
39. Гуревич Е.С. Бюджетная и монетарная политика в условиях нестабильной внешней конъюнктуры. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 240 с.
40. Дементьев Д.В. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: КРОНУС, 2014. – 163 с.
41. Думнова Т.Г. Региональная экономика. / Т.Г. Думнов. – СПб.: Питер, 2012. – 464 с.
42. Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // *Финансы*. – М.: 2014. – №10. – С.6–10.
43. Иваницкий В.Л. Перспективы и тенденция развития бюджетной системы Российской Федерации / В.Л. Иваницкий. – М.: Пульс, 2015. – 132 с.

44. Ивантер В.В. Проблемы прогнозирования, №4, 2005 / В.В. Ивантер. – М.: МАИК "Наука / Интерпериодика", 2014. – 168 с.
45. Изабакаров И.Г., Ниналалова, Ф.И. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: Инфра-М, 2013. – 272 с.
46. Исаев А.А. Государственные финансы. – СПб: Питер, 2012. – 204 с.
47. Кнорринг В.И. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Экзамен, 2016. – 477 с.
48. Ковалева Т.В. Бюджет и бюджетная политика Российской Федерации. М.: КноРус, 2016. – 280 с.
49. Косс Л. Бюджетная политика государства. – М.: «Европроект», 2015. – 292 с.
50. Кузнецова О.В. Системная диагностика экономики региона / О.В. Кузнецова, А.В. Кузнецов. – Москва: Гостехиздат, 2016. – 403 с.
51. Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. – М.: Экономика, 2012. – 606 с.
52. Лексин В.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. – М.: «Европроект», 2012. – 250 с.
53. Ливеровский А.А. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации. Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2013. – 356 с.
54. Львов Д.С. Экономический манифест — будущее российской экономики. – М.: ОАО НПО «Изд-во «Экономика», 2008. – 465 с.
55. Макаров В.Л. Становление экономики знаний в России и мире // Экономика знаний: коллективная монография. – М.: Изд-во «ИНФРА-М», 2008. – 630 с.
56. Матеюк В.И. Региональная экономика. Основы теории и методы исследования / В.И. Матеюк. – М.: КноРус, 2013. – 272 с.
57. Минакир П.А. Экономика регионов. – М.: Экономика, 2006. – 309 с.
58. Митина Н.Л. Особенности формирования бюджетов городских округов // Финансы. – 2015. – №4 – С. 20–24.

59. Озеров И.Х. Государственные финансы. – СПб: Питер, 2016. – 130 с.
60. Орешкин М.С. Мы привыкаем жить в новых экономических условиях // Финансы. – М.: 2015. – №4. – С.11–15.
61. Павлова А.А. Источники формирования бюджетного дефицита: проблемы и тенденции // Экономист. – 2013. – № 1. – С.70 – 75.
62. Поляк Г.Б. Бюджетная система России – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – 245 с.
63. Поляк Г.Б. Региональная экономика – М.: ЮНИТИ, 2015. – 463 с.
64. Потапов Л.В. Региональная экономика. Природно-ресурсные и экологические основы / Л.В. Потапов. – М.: КноРус, 2013. – 320 с.
65. Пчелинцев О.С. Старая концепция нового бюджета // Вопр. экономики. – 2013. – №10. – С. 4–15.
66. Романовский В.А. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: Юрайт, 2013. – 207 с.
67. Романовский М.В. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: Юрайт-М, 2016. – 615 с.
68. Романовский М.В. Финансы. Денежное обращение и кредит. – М.: Экономика, 2011. – 241 с.
69. Сабитова Н.М. Бюджет и бюджетная политика субъекта РФ. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2012. – С. 78.
70. Сидорович О.А. Бюджетное устройство в Российской Федерации: Учебник / Под ред. О.А. Сидорович. – М.: Феникс, 2015. – 536 с.
71. Соколов А.А. Бюджетная политика в системе категории финансового права // Юрид.мир. – 2014. – №8. – С. 9–17.
72. Соколов И.А. Направления развития программно-целевого управления бюджетными средствами в России // Финансы. – М.: 2015. – №4. – С.15–20.
73. Сперанский М.М. Социально-экономический статус срединного региона России // Пространственная экономика. – 2012. – №4. – С. 21–29.

74. Суник Б.Е. Государственная политика и бюджетный кодекс // Встреча. – 2015. – №2. – С. 22.
75. Татаринов А.А. Региональная экономика и управление: Учебник / А.А. Татаринов. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 416 с.
76. Тургенев Н.И. Региональная экономика. Природно-ресурсные и экологические основы / Н.И. Тургенев. – М.: КноРус, 2015. – 411 с.
77. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. – М.: Дело, 2014. – 196 с.
78. Фетисов В.Д. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 367 с.
79. Финансово-кредитный энциклопедический словарь/Под ред. А.Г. Грязновой. – М., Финансы и статистика, 2010. – 125 с.
80. Финансы: Учебник /Под ред. В.М. Родионова. – М.: Финансы и статистика, 2011. – С.55–56.
81. Хандуев П.Ж. Региональная экономика: Учебное пособие / Под ред. П.Ж. Хандуева. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 576 с.
82. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. – М.: КноРус, 2007. – 158 с.
83. Щербаков В.А. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: КРОНУС, 2014. – 163 с.
84. Яснопольский Л.Н. Экономика регионов. – М.: Экономика, 2014. – 294 с.
85. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система "Консультант Плюс". - Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
86. Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. - Режим доступа: <http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2008/08/strategy2023-0.zip>
87. Новостной интернет портал Газета.ru [Электронный ресурс] – Ре-

жим доступа: <http://www.gazeta.ru>

88. Новостной интернет портал Новая Газета [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.novayagazeta.ru>

89. Свободная энциклопедия [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.ru>

90. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.gks.ru>