

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ
И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«ПЕРМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

М. Ю. Молчанова, Е. В. Петрова

**БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

МОНОГРАФИЯ

Пермь 2013

УДК332.1:336
ББК 65.04+65.261
М 75

Молчанова М. Ю.

М 75 Бюджетно-налоговое регулирование территориального развития: монография / М. Ю. Молчанова, Е. В. Петрова; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2013. – 230 с.

ISBN 978-5-7944-2257-3

В монографии исследуются теоретико-методологические основы влияния бюджетно-налогового регулирования на решение проблемы территориального развития регионов Российской Федерации.

Издание адресовано студентам, магистрантам, аспирантам, преподавателям, специалистам по региональной экономике, научным работникам, занимающимся проблемами региональных бюджетов. Надеемся, что монография привлечет также внимание тех, кто интересуется проблемами экономического развития территорий.

The theoretical and methodological bases of the influence of budgetary and tax regulation on a solution of the problem of territorial development of regions of the Russian Federation are investigated in this monograph.

The edition is addressed to students, undergraduates, graduate students, teachers, experts in the regional economy, the scientists who are taking up the problems of the regional budgets. We hope, the monograph will also draw attention of those who is interested in the problems of economic development of territories.

**УДК 332.1:336
ББК 65.04+65.261**

Печатается по решению ученого совета экономического факультета
Пермского государственного национального исследовательского университета

Рецензенты: зам. директора по научным вопросам ФГБУН ИЭ УрО РАН д-р экон. наук, проф. **Ю. Г. Лаврикова**;
зав. каф. мировой экономики и экон. теории ФГБОУ ВПО «ПГНИУ» д-р экон. наук, проф. **Т.В. Миролюбова**

© Молчанова М. Ю., Петрова Е. В., 2013
© Пермский государственный национальный
исследовательский университет, 2013

ISBN 978-5-7944-2257-3

ОГЛАВЛЕНИЕ	
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ.....	7
1.1. О финансовых основах территориального развития.....	7
1.2. Роль бюджетно-налоговой политики в процессе обеспечения территориального развития.....	22
1.3. Методологическое обоснование необходимости совершенствования бюджетно-налогового регулирования территориального развития.....	52
ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ.....	65
2.1. Методические рекомендации по совершенствованию эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального развития.....	65
2.2. Экономико-математический инструментарий совершенствования эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального развития.....	79
2.3. Эндогенное бюджетно-налоговое регулирование территориального развития «муниципалитет - регион».....	97
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ.....	119
3.1. Социально-экономическое положение Пермского края как индикатор несовершенства региональной бюджетно-налоговой политики.....	119
3.2. Мониторинг результативности бюджетно-налогового регулирования муниципальной асимметрии Пермского края.....	144
3.3. Рекомендации по совершенствованию эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального развития Пермского края.....	168
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	201
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ ПЕРЕЧЕНЬ ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	211
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	221

TABLE OF CONTENTS

PREFACE	5
CHAPTER 1. THEORETICAL BASES OF BUDGETARY AND TAX REGULATION OF TERRITORIAL DEVELOPMENT	7
1.1 About financial bases of territorial development	7
1.2 The role of budgetary and tax policy in the course of ensuring of territorial development	22
1.3 Methodological justification of need of improvement of budgetary and tax regulation of territorial development	52
CHAPTER 2. METHODOICAL APPROACH TO IMPROVEMENT OF BUDGETARY AND TAX REGULATION OF TERRITORIAL DEVELOPMENT	65
2.1 Methodical recommendations about improvement of endogenous budgetary and tax regulation of territorial development	65
2.2 . Economic-mathematical tools of improvement of endogenous budgetary and tax regulation of territorial development	79
2.3 . Endogenous budgetary and tax regulation of territorial development «municipality - the region»	97
CHAPTER 3. MAIN DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF BUDGETARY AND TAX REGULATION OF TERRITORIAL DEVELOPMENT OF PERM REGION	119
3.1 . Economic and social situation in Perm Region as an indicator of imperfection of a regional budgetary and tax policy	119
3.2 . Productivity monitoring of budgetary and tax regulation of municipal asymmetry in Perm Region	144
3.3 . Recommendations about improvement of endogenous budgetary and tax regulation of territorial development of Perm Region	168
CONCLUSION	201
THE BIBLIOGRAPHIC LIST OF USED LITERATURE	211
APPENDIX	221

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современное экономическое пространство России отличается значительной асимметричностью в региональном развитии, которая с течением времени увеличивается и служит сдерживающим фактором социально-экономического развития как на мезо-, так и на макроуровне.

В условиях экономической нестабильности одним из направлений снижения социально-экономических диспропорций развития национальной экономики является создание условий для саморазвития территорий, позволяющих удовлетворять потребности общества, локализованного на ней. Достижение этого состояния возможно путем финансового обеспечения мер, направленных на стимулирование роста реальных доходов и занятости населения, роста сбережений и имущества граждан; удовлетворение потребностей граждан в качественном и доступном жилье, услугах образования, здравоохранения, культурном и духовном развитии общества; стабилизацию пенсионного обеспечения и оказание социальной защиты граждан, нуждающихся в соответствующей помощи.

При этом основными участниками регулирования территориального развития должны стать регионы и их муниципальные образования, доходная часть бюджетов которых, не смотря на проводимое реформирование межбюджетных отношений, продолжает пополняться в основном не за счет собственных налоговых доходов, а путем отчислений из бюджетов выше стоящего уровня, несовершенство методик распределение которых создало еще большую социально-экономическую асимметрию внутри государства.

Т.о., назрела острая необходимость в развитии социально ориентированного подхода к организации межбюджетного взаимодействия органов региональной и местной власти, применение которого на практике будет обеспечивать снижение уровня дотационности муниципальных образований, открыто создавать финансовые и правовые условия для решения приоритетных социально-экономических задач саморазвития с максимальным вовлечением населения в процесс выявления актуальных проблем функционирования территории, а также стимулировать повышение заинтересованности муниципалитетов в достижении состояния саморазвития территории. Данный подход должен стать методологической и методической основой совершенствования существующего бюджетного налогового регулирования территориального развития.

Авторы работы поставили перед собой цель: исследовать теорию и методологию бюджетно-налогового регулирования территориального развития.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих основных задач:

- Обосновать теоретические и методологические основы бюджетно-налогового регулирования территориального развития, обуславливающие его совершенствование на базе муниципалитетов.
- Исследовать методические подходы к совершенствованию эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального развития, реализуемого в направлении «регион-муниципалитет».
- Определить механизм бюджетно-налогового регулирования территориального развития, функционирующий на уровне муниципального образования.

Представленная работа не только дает анализ и обобщает наиболее значимые результаты исследований по данной проблеме. Авторы предлагают по-новому решать поставленную проблему, учитывая, что в центре ее – человек, и он является мерилом эффективности ее решения. Разные разделы монографии проработаны по-разному: одни – хорошо, другие достаточно, но не исчерпывающе, а в некоторых только очерчены контуры проблем. Однако проблема, поставленная в работе, рассмотрена логично, последовательно.

Авторы признательны за поддержку, живое участие и высказанные мнения, предложения и ценные замечания коллегами по исследовательской и преподавательской работе экономического факультета федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет», а также Института экономики Уральского отделения Академии наук России и федерального государственного бюджетного учреждения высшего профессионального образования «Пермский национальный исследовательский политехнический университет».

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

1.1. О финансовых основах территориального развития

Современное экономическое пространство России отличается значительной асимметричностью регионального развития, вызванной муниципальными диспропорциями, которые с течением времени увеличиваются, поэтому одной из приоритетных задач государства становится обеспечение сбалансированного социально-экономического развития регионов.

В настоящее время существенное экономическое неравенство субъектов РФ является основным фактором, сдерживающим социально-экономическое развитие всей страны, ибо оно служит препятствием для межрегиональных инвестиционных потоков, т.е. капитал остается в развитых административно-территориальных единицах, что в свою очередь стимулирует еще больший экономический дисбаланс между «богатыми» и «бедными» регионами. Т.е. нарушается рыночный механизм обеспечения равномерного и устойчивого развития страны, и актуализируются меры по обеспечению регионального и как следствие территориального развития на всех уровнях власти.

Прежде чем говорить о причинах и факторах, вызывающих региональную асимметрию, необходимо уточнить такое понятие как «территория» с позиции региональной науки. Так, Лексин В.Н., Швецов А.Н. под территорией понимают определенную, строго очерченную часть экономического, социального (в первую очередь, населенного), природного, инфраструктурного, культурно-исторического пространства страны, которая находится в юрисдикции субфедеральных и местных органов власти¹. Данное определение, по мнению Е. Г. Анимиды, В. П. Иваницкого, Э. В. Пешинной, раскрывает следующие особенности территории²:

– во-первых, территория представляет собой совокупность пространственно совпадающих экономических, социальных, природных и иных частей государства;

¹ Лексин В. Н., Швецов А.Н. Государство и регион. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 1977. С. 24.

² Анимиды Е. Г. В поисках новой парадигмы регионального развития. Е. Г. Анимиды, В. П. Иваницкий, Э. В. Пешина - Екатеринбург : УрО РАН- 2005 – 105.

– во-вторых, территория в общем является совокупным ресурсом, материальной базой отдельных видов деятельности, ресурсом жизнедеятельности человека и развития государства, всего общества;

– в-третьих, территория выступает как носительница природных, экономических, демографических, культурных, политических и иных данностей, всего того, что находится в границах территории;

– в-четвертых, по отношению к интегральной совокупности территориального образования можно производить соответствующие регулятивные действия, как со стороны государственных, так и местных органов власти.

Мы для разработки конкретных научно обоснованных решений, связанных с совершенствованием бюджетного налогового регулирования социально-экономического саморазвития национальной экономики, о котором в дальнейшем пойдет речь, предлагаем разделять такие понятия как «регион» и «территория», под последним понимая муниципальное образование. С этой позиции масштабность регионального развития будет шире территориального и будет зависеть от него.

Теперь вернемся к региональной асимметричности, предпосылки возникновения которой были выделены такими авторами как А.И. Трейвиш, Н.В. Зубаревич, А.Ю. Шевяков, А.Я. Кирута и др.^{3, 4, 5}.

Во-первых, глобализация, влияние которой крайне неравномерно распространяется на территории страны, «выбирая» крупные города, регионы с добычей востребованных на мировом рынке ресурсов или с благоприятным географическим положением для развития внешних связей. Т.о. от степени включенности экономики регионов в глобальный рынок товаров и услуг зависит состояние их рынка труда, доходов населения, региональных и местных бюджетов.

Во-вторых, унаследованные особенности развития. Это зависимость от сложившейся в регионе структуры экономики;

³ Зубаревич Н.В., Трейвиш А.Н. «Социально-экономическое положение регионов». Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России»/Московский Центр Карнеги. – М.: Гендальф, 2001.

⁴ Шевяков А.Ю., Кирута А.Я. «Экономическое неравенство, уровень жизни и бедность населения России и ее регионов в процессе реформ: методы измерения и анализа причинных зависимостей»//М.:ЭПИКОН, 1999.

⁵ Зубаревич Н.В. «Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода»// М.:УРСС, 2003

степени освоенности территории; угрозы возникновения конфликтов в сфере межнационального и культурного взаимодействия, вызванных миграцией населения; экологической обстановкой; уровнем кадрового потенциала региона; ухудшением демографических характеристик и здоровья населения; уровнем инвестирования в развитие материальной базы сферы образования, культуры, здравоохранения; влиянием социально-стрессовых факторов; уровнем транспортного сообщения, телефонной связи сельской «глубинки» с региональными и районными центрами; социокультурными особенностями населения и неформальных институтов, воздействующими на формы занятости, доходы, мобильность населения, а в более широком плане – на человеческий и социальный капитал. Все эти показатели определяют «коридор возможностей» для социально-экономического развития того или иного региона.

В-третьих, меры федеральных и региональных властей, которые должны обеспечивать социально-экономическое оздоровление страны в соответствии с интересами общенационального развития, но в реальности они не всегда способны балансировать и разумно сочетать социальные и экономические факторы развития территорий с учетом их региональной специфики.

Совокупность данных предпосылок стимулирует развитие региональной асимметрии, выражаемой в усилении социально-экономического положения столичных городов, экспортно-сырьевых и отдельных пограничных территорий на путях основных торговых потоков, а также появление депрессивных регионов и нарастание отсталости слаборазвитых субъектов РФ. Кроме того, внутри регионов также происходит рост неравенства от центра к периферии, которое выражается во внутри региональном неравенстве доходов населения, доступности социальных услуг, их качестве.

Одним из значимых факторов неравенства выступают территориальные особенности бюджетной и налоговой политики, от которых зависит разрешение первостепенных задач экономического и социального развития регионов и страны, а также финансовое обеспечение реализации федеральных и региональных, кратко- и долгосрочных программ социальной направленности, ориентированных на поступательное движение национальной экономики. Отсюда следует, что одной из базовых целей бюджетной налоговой политики является создание условий для саморазвития территорий, что сегодня является новым подходом к решению проблемы регионального неравенства.

В научной литературе существует большое количество дефиниций понятия «саморазвитие территории», однако все они изложены в рамках социально-экономического подхода. Так, академик РАН А. И. Татаркин под саморазвитием понимает стратегически устойчивую способность региона в условиях сложившейся в обществе макросферы обеспечивать расширенное воспроизводство валового регионального продукта за счет имеющегося потенциала собственных ресурсных возможностей и доходных источников в интересах реализации как макроэкономических целей и приоритетов, так и внутрирегиональных целевых установок системного характера⁶. Л.С. Гринкевич и Е. А. Лазичева определяют саморазвитие как устойчивое расширенное воспроизводство системы жизнедеятельности территории, которое выражается в качественном изменении характеристик социально-экономической системы на основе управления собственными подсистемами⁷.

Такие авторы как М. Портер, П. Самуэльсон, Р. Солоу, Н. Харрод, Дж. Хикс, А. Пороховский, Х.Н. Гизатуллин, В.Л. Макаров, Л.В. Бачурин, Н.П. Федоренко и др. подчеркивают в своих трудах принцип саморегулирования и самоуправления саморазвивающихся территорий, который обуславливает их способность поддерживать не только внутреннее равновесие, но и изменять структуру и систему взаимосвязей под воздействием внешних и внутренних факторов. При этом ими отмечается, что саморазвитие территории не может осуществляться устойчиво и сбалансировано без постоянного самообновления посредством активного использования достижений науки и мировой практики, совершенствования форм и методов территориальной организации и кооперации труда и производства, расширения межтерриториальных связей и их интеграции по схеме: «власть ↔ наука ↔ бизнес ↔ население ↔ качество жизни»⁸. Т.е. конечной целью саморазвития служит самостоятельная способность повышать качество жизни населения^{9, 10, 11}. Исходя

⁶ Татаркин А. И. Саморазвивающиеся регионы: макроэкономические условия и механизмы функционирования // Экономика. Налоги. Право. 2008. №3. С. 5-6.

⁷ Гринкевич Л.С., Лазичева Е.А. Концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений на основе критериев обеспечения саморазвития и социально-бюджетной эффективности // Финансы и кредит. 2009. № 35(371) С.32-43.

⁸ Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки: в 2 т. / Рос. Акад. Наук, Урал. Отд-ние; под общ. ред. А. И. Татаркина. – М.: ЗАО «Издательство 7

⁹ Есекина Б.К., Сапаргали Ш. К вопросу об оценке устойчивости социально-экономических систем//

¹⁰ Аганбегян А. Г. Социально-экономическое развитие России. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: дело, 2004. – 272 с.

из этого можно утверждать, что саморазвитие региона достигается тогда, когда финансовые ресурсы территории позволяют удовлетворять потребности общества, локализованного на ней. Достижение этого состояния возможно путем финансового обеспечения мер, направленных на стимулирование роста реальных доходов и занятости населения, роста сбережений и имущества граждан; удовлетворение потребностей граждан в качественном и доступном жилье, услугах образования, здравоохранения, культурном и духовном развитии общества; стабилизацию пенсионного обеспечения и оказание социальной защиты граждан, нуждающихся в соответствующей помощи^{12, 13}.

Т.о., для обеспечения саморазвития территории необходимо, чтобы она обладала денежными средствами, позволяющими осуществлять ее текущие собственные расходы и осуществлять затраты на развитие¹⁴. Поэтому в качестве финансовых основы территориального саморазвития выступают налоги и их использование в основном финансовом плане – бюджете.

Рассмотрим две эти категории и определим их функции, оказывающие непосредственное воздействие на факторы региональной асимметрии, и обеспечивающие саморазвитие территорий.

Можно выделить два подхода к рассмотрению содержания понятия бюджет: финансовый и социально-экономический. В рамках финансового подхода бюджет – это «централизованный фонд денежных средств»¹⁵. Здесь также можно привести и другие определения. Например, как отмечают Бабич А.М., Павлова Л.Н., бюджет – это централизованный фонд финансовых ресурсов, финансовый план государства, имеющий статус закона на соответствующий финансовый год, форма образования и расходования денежных средств.¹⁶ Шуляк П.Н., Белотелова Н.П. считают, что бюджет – это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу

¹¹ Социальная траектория реформируемой России: исследования Новосибирской экономико-социологической школы / Ред. кол.: Отв. Ред. Т.И. Заславская, З. И. Калугина. – Новосибирск: Наука. Сиб. Предприятие РАН, 1999. – 736 с.

¹² Аганбегян А. Г. Социально-экономическое развитие России. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: дело, 2004. – 272 с.

¹³ Социальная траектория реформируемой России: исследования Новосибирской экономико-социологической школы / Ред. кол.: Отв. Ред. Т.И. Заславская, З. И. Калугина. – Новосибирск: Наука. Сиб. Предприятие РАН, 1999. – 736 с.

¹⁴ Ларина С.Е. Перспективы развития муниципальных финансов// Финансы. 2007. №11.

¹⁵ Основы теории финансов. – М., 1995. С. 32.

¹⁶ Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Финансы, 1999. С.80.

перераспределения национального дохода (частично и национального богатства).¹⁷ Нестеренко Т. Г. под бюджетом понимает правовую категорию, называя его актом, устанавливающим прогноз поступления доходов и план финансирования обязательств государства¹⁸.

В настоящее время федеральный, региональные и местные бюджеты носят инкрементальный, а не всеохватывающий характер. Основу для такого понимания формирования бюджетов составляет тот факт, что они каждый год полностью никогда не пересматриваются, т.е. ежегодной трансформации значимости всех существующих программ по сравнению с альтернативными вариантами не происходит. Вместо этого новые бюджеты базируются на бюджетах прошлого года, при этом первостепенное внимание уделяется узкому перечню предполагаемых повышений или сокращений объемов финансирования. Устоявшиеся бюджеты в сочетании с общественным невмешательством позволяют тем, кто определяет новые бюджеты, иметь дело с относительно малым количеством изменений при подготовке проектов бюджетов¹⁹. Их внимание фокусируется на небольшом количестве статей, по которым разгораются бюджетные баталии. Политическая реальность, говорят финансисты, ограничивает внимание народных представителей на тех статьях, где они могут что-то изменить, а это, как правило, несколько новых программ и, возможно, урезание расходов в старых программах.

Следует отметить, что традиционная система управления субъектом РФ базируется на бюджетном процессе, построенном в рамках данного подхода. При такой системе управления невозможно установить приоритетность расходов и спрогнозировать их эффективность, учесть долгосрочный характер многих социально-экономических проектов²⁰. Решение проблемы кроется в переходе к стратегическому планированию, при котором бюджеты разрабатываются с учетом целевых программ, равномерно

¹⁷ Шуляк П. Н., Белотелова Н. П. Финансы. - М.: Финансы, 2002. С. 89-90.

¹⁸ Нестеренко Т. Г. Концепция эффективной бюджетной политики: Дис. к.э.н. – М., 2006. С. 19.

¹⁹ Бюджетная система Российской Федерации. Учеб. С.- Петерб. гос. ун-т экономики и финансов; Под ред.: М. В. Романовского, О. В. Врублевской - М.: Юрайт- 2000 - 615 с.; Дьяченко В. П. История финансов СССР. 1917-1950 гг.. АН СССР, Ин-т экономики - М.: Наука- 1978 - 496 с.(Проблемы советской экономики); Уманец О.П. Сущностные, системные и функциональные аспекты федерального бюджета РФ// Финансы и кредит. 2011. №19. С.59-70.; Ореховский П. Старые и новые пороки российской бюджетной системы// Общество и экономика. 2006. №3.

²⁰ Романовский М. В. Бюджетная система Российской Федерации. Учеб. для вузов. Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской; С.-Петербург. гос. ун-т экономики и финансов - М.: Юрайт- 1999 - 621 с.; Суглобов А.Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление»/ А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, В.А. Петренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 263 с.

финансируемых каждый бюджетный период. Дальнейшее развитие идеологии стратегического управления предполагает реализацию схемы: стратегия – цели – целевые показатели – целевые программы.

Еще одна проблема формирования бюджета в рамках финансового подхода – это конкурентное распределение ресурсов и конечное размещение государственных (общественных) средств, которые должны проводиться в прозрачных условиях. Не должно быть барьеров для скрытия информации о принятии бюджетных решений для гарантирования продолжения деятельности государственных структур, разработки новых программ и размещения ресурсов между ведомствами. При разработке бюджетных планов важно, хотя это трудно осуществить, сфокусироваться на услугах, обеспечиваемых государственными структурами, а не на ресурсах, приобретаемых государством.

В рамках социально-экономического подхода можно привести определение Берлина С. И. и Сабанти Б. М., в котором авторы под государственным бюджетом понимают систему денежных отношений, имеющих императивную форму, выражающую движение главным образом чистого дохода общества, в процессе которого образуется и используется централизованный фонд государства в целях выполнения им своих функций^{21, 22}. Они также считают, что бюджет финансово обеспечивает выполнение государством своих социальных функций, поддерживает финансовую стабильность и создает стимулы для социально-экономического развития территории. А. Пигу рассматривает бюджет как инструмент перераспределения доходов для увеличения совокупного благосостояния.

Можно также привести научную позицию классика государственных финансов Ричарда Масгрейва, который писал: «Хотя функционирование государственного бюджета означает денежные потоки доходов и расходов, основные проблемы, с которыми сталкивается бюджет, не связаны с вопросами финансов. Они не касаются денег, ликвидности или рынка капиталов. Точнее, это проблемы распределения (размещения) ресурсов, перераспределения доходов, полной занятости, стабильности уровня цен и экономического роста тех аспектов экономической политики, которые возникают при функционировании государственного бюджета»²³.

²¹ Берлин С. И. Теория финансов: Учеб. пособие. М.: Приор, 1999. С. 26.

²² Сабанти Б. М. Теория финансов: Учеб. пособие. М.: Менеджер, 2000. С. 17.

²³ Musgrave R. The theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill. 1959. P.5 - 6.; Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика/ пер. с англ. М.: Бизнес Атлас. 2009. С.691, 696.

Проанализировав существующие дефиниции такого понятия как бюджет, с позиции финансового и социально-экономического подходов можно выделить следующие функции бюджета:

1) Распределительная функция – связана с варьированием величины национального дохода между производственной и непроизводственной сферами в территориальном и секторальном разрезе.

2) Регулирующая функция – отражает процесс первоочередного направления денежных средств на развитие приоритетных секторов национальной экономики и проявляется в воздействии на различные стадии общественного воспроизводства²⁴.

3) Социальная функция – повышает уровень и качество жизни населения.

4) Контрольная функция – осуществляет надзор за целевым и адресным расходованием бюджетных средств.

Особую роль в формировании бюджета играют налоги, от особенностей взимания и уплаты, а также процентного закрепления, между уровнями бюджетов от которых зависит самостоятельность бюджета.

Здесь также можно выделить два подхода к пониманию налогов. Одни авторы придерживаются финансового подхода к сущности налогов, рассматривая их с позиции непосредственного проявления форм налогообложения. Другие – формируют социально-экономический подход, исследуя содержание налогов с позиции воздействия государства на экономические отношения, учитывая роль органов власти, их приоритеты и основные цели изымания (государственный подход), а также с позиции общества, объясняющей мотивацию граждан уплачивать налоги (общественный подход).

В рамках **финансового подхода** можно выделить идеи А. Смита, Д. Рикардо, У. Петти, Ж.Б. Сей, Дж. Миля²⁵ и их последователей, рассматривающих налоги как один из видов государственных доходов, который должен покрывать затраты по содержанию правительства и охранять право собственности. При этом принципы налогообложения (равномерность, определенность, удобность и дешевизна) не должны противоречить нормальному функционированию экономики, т.е. изъятие денежных средств должно

²⁴ Швецов Ю. Г. Теоретические аспекты бюджета как экономической категории // Финансы и кредит. 2012. № 27(507). С. 64 – 71. (С. 66).

²⁵ Захаров В.Н. История налогов России (IX- начало XX в.). М.: Российская политическая энциклопедия . 2006. 295 с.; Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение: учебник. М.:ИНФРА-М. 2006. 429 с.

быть обусловлено фискальной потребностью и обеспечивать свободное предпринимательство путем справедливого изъятия, использующего равномерную или прогрессивную шкалу сборов.

Также можно выделить идеи В. Лебедева, который под налогами понимал денежные взносы, требуемые государством от отдельных граждан на удовлетворение существующих потребностей²⁶. Более расширенное понимание сущности налогов представлено С. Пепеляевым, который под ними понимал единственно законную форму отчуждения собственности физических и юридических лиц на началах обязательности, индивидуальной безвозмездности, безвозвратности, обеспечения государственным принуждением, которая не носит характер наказания или контрибуции, и имеет целью обеспечения платежеспособности субъектов публичной власти²⁷.

Схожих взглядов придерживаются и другие авторы. Например, С. Ю. Витте говорил, что налоги – это принудительные сборы с дохода и имущества подданных, взимаемые в силу верховных прав государства ради осуществления высших целей государственного общежития²⁸. Э. Селигма в качестве налога понимал принудительный сбор, взимаемый государством с отдельного лица для покрытия расходов, вызванных общегосударственными нуждами, без всякого отношения к специальной выгоде плательщика²⁹.

А. Косолапов считал, что финансовая цель, выражаемая через фискальную функцию налогов, обуславливает их общественное предназначение – сформировать доходы бюджетов разных уровней и государственных внебюджетных фондов³⁰. В. Едророва и Н. Мамыкина также в качестве общественного назначения налогов видят обеспечение государства необходимыми ему для выполнения своих функций финансовыми ресурсами, поскольку в настоящее время налоговая составляющая доходной части консолидированного бюджета России превышает 80% общей суммы доходов³¹.

²⁶ Лебедев В. Финансовое право. СПб. 1882. С.362.

²⁷ Пепеляев С. Основы налогового права. М. 1995. С.24.

²⁸ Алиев Б. Х. , Абдулгалимов А. М. Теоретические основы налогообложения: Учеб. Пособие для вузов/ Под ред. Проф. А. З. Дадашева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 50.

²⁹ Алиев Б. Х. , Абдулгалимов А. М. Теоретические основы налогообложения: Учеб. Пособие для вузов/ Под ред. Проф. А. З. Дадашева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 52.

³⁰ Косолапов А. Налоги и налогообложение. М.: Дашков и К^о. 2005. С.19.

³¹ Едророва В., Мамыкина Н. Сущность и элементы налоговой политики // Финансы и кредит. 2005. №5 (173). С. 39.

Здесь также можно привести определение налога из Налогового кодекса РФ (п.1 ст. 8), как «обязательного, индивидуального безвозмездного платежа, взимаемого с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований». Основные идентификационные свойства налога, характеризующие его сущность, обозначены как: его обязательность и денежная форма уплаты налогоплательщиками; индивидуальная безвозмездность; базовая цель взимания – финансовое обеспечение расходов, осуществляемых государством в процессе своей деятельности.

Т.о., анализ представленных выше определений позволяет сказать, что в рамках данного подхода сущность налогов сводится к принудительному, законодательно установленному взносу, взимаемому с целью обеспечения потребностей всех уровней власти в финансовых ресурсах для выполнения соответствующими органами власти возложенных на них функций. Эти авторы выделяют фискальную и контролирующую функции налогов, с помощью которых формируются экономические отношения между налогоплательщиками и органами власти, обеспечивающие движение финансовых потоков от экономических агентов к государству.

В то же время, данные авторы не учитывают социально-справедливые формы налогообложения и не ранжируют по приоритетности государственные и общественные потребности. Это, в свою очередь, обусловило существование других научных позиций. Так, с развитием понимания роли государства в сфере регулирования экономических отношений многие авторы стали обозначать налоги в качестве действующего инструмента регулирования и перераспределения, проявляющегося через ограничение или поощрение той или иной хозяйственной деятельности.

Так возник **государственный подход**, основоположниками которого являются Кейнс, М. Бернс, Г. Стайн, А. Лаффер, К. Маркс, Ф. Лассаль, А. Вагнер и др. Они непосредственно понимали налоги в качестве одного из факторов экономического развития и регулирования³², говорили о необходимости снижения налогов и предоставлении льгот предприятиям для повышения предпринимательской инициативы и развития инвестирования.

³² Брызгалов А. В. Налоги и налоговое право. М.: Аналитика-Пресс. 1997. 38 с.

В рамках понимания регулирующей функции налогов эти авторы также предложили закон формирования налоговых ставок, в котором говорилось, что широкая налоговая база позволяет иметь относительно небольшие налоговые ставки и, наоборот, узкая налоговая база отдельных видов налогов предполагает их высокие ставки. Размер этих ставок по-разному воздействует на экономику государства, нестандартно влияя на хозяйственную практику и деловую активность компаний, на протекание инвестиционных процессов.

Особого внимания в рамках данного подхода к пониманию функций налогов заслуживают идеи А. Лаффера, который установил зависимость между снижением ставок налогов и ростом инвестиционной активности предприятий. Экономист считал, что чем выше будут налоговые ставки, тем больше у предпринимателей будет мотивов уклониться от уплаты налогов³³. Его основная мысль сводилась к тому, что рост налоговых ставок лишь до определенного предела поддерживает рост налоговых поступлений, после его достижения этот рост замедляется, и снижаются доходные статьи бюджета. Предельной ставкой для налогового изъятия А. Лаффер обозначил 30% суммы доходов, при ее повышении часть налогоплательщиков переходит в «теневой» сектор экономики. Т.о., повышение ставок налогов приводит к сокращению налогооблагаемой базы, при этом работает и обратный закон.

М. Фридман и его последователи считали, что одним из основных средств регулирования экономики выступает изменение денежной массы и процентных банковских ставок. Для исключения инфляции и роста государственных расходов необходимо было препятствовать созданию богатства общества. Лишнее количество денежных средств следует изымать из обращения с помощью налогов³⁴. Иными словами, предполагается не допускать государство к созданию национального богатства, регулированию объемов производства, занятости и цен, поскольку оно с каждым годом, как правило, увеличивает свои расходы, влекущие дополнительный рост инфляции³⁵ и определяет не только регулирующую, но и распределительную функцию налогов, поскольку они М. Фридманом сводятся к инструменту сокращения денежной массы.

³³ Кравченко И. А. Налоговые реформы 80-х годов в США: социально-экономический аспект. М.: НИФИ. 1989. 9 с.

³⁴ Браунинг П. Современные экономические теории – буржуазные концепции. М.: Экономика. 1987. 81 с.

³⁵ Налоги: Учеб. Пособие / Под ред. Д. Г. Черника. – М.: Финансы и статистика. 2001. С.81.

Т.о., данный подход рассматривает изымание налогов с позиции государства, когда оно может регулировать инвестиционную деятельность хозяйствующих субъектов, предпринимательскую активность физических лиц и др. посредством налоговых ставок, системы льгот, отсрочек уплаты налогов и форм предоставления налогового кредита. Регулирующая функция проявляется в процессе воздействия налоговых отношений на макроэкономические пропорции и поведение хозяйствующих субъектов, при этом она расширяет экономические отношения с иерархических (власть - платательщик) до горизонтальных, осуществляемых между экономическими агентами. Кроме того, в случае нарушения соотношения между денежной массой и ценовой товарной массой и появления в сфере обращения денег, не закрепленных товаром, государство может усилить роль косвенного налогообложения для их изъятия. Это в свою очередь позволяет государству отслеживать движение денежных средств в экономике и направлять их в народное хозяйство для увеличения объемов производства.

В то же время функции налогов можно рассматривать с позиции налогоплательщиков, объясняющей их мотивы платить налоги. Такой подход мы обозначили как общественный.

В рамках общественного подхода можно выделить сторонников теории обмена С. Вобан и Ш. Монтескье, которые рассматривали налог как плату граждан за охрану их личной и имущественной безопасности. Считалось, что через налог общество покупает у государства услуги по охране от нападения из вне и поддержанию порядка. Такое понимание сущности налогов было обусловлено существующей на тот момент системой экономических отношений, в основе которой лежал договор между «королем» и «подданными» о том, что на собранные с населения пошрины и сборы осуществлялась закупка военной техники и юридическая защита граждан. Поэтому никто не мог отказаться от налогов, также как и от услуг государства. Данный обмен был выгоден, поскольку централизованная защита всегда лучше индивидуальной³⁶. Такого понимания налогов придерживались Т. Гоббс, Вольтер, О. Мирабо.

Представители шведской школы – К. Вексель и Э. Линдаль впервые стали рассматривать налоги и расходы бюджета в качестве интегрированной системы. Исследования К. Векселя и Э. Линдаль заложили основы современной теории общественного выбора, в которой обосновывалось принятие решений в общественном

³⁶ Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов. М.: Инфра-М. 1996. 56 с.

секторе³⁷, по распределению доходов и расходов бюджета, как политического и коллективного выбора индивидов. Оптимальным принятое решение будет в случае, если сумма вкладов каждого индивида, соответствующая персональной готовности платить, равна альтернативной стоимости ресурсов, которые необходимы для получения единицы общественного блага. Т.о. экономика общественного сектора рассматривает налоги как плату индивида за общественные блага, производимые государством. П. Самуэльсон³⁸ сформулировал основные характеристики благ, необходимость производства которых государством обуславливает актуальность проблемы распределения ресурсов между бюджетами:

Подобное понимание налогов было сформулировано Ж. де Сисмонди, автором теории наслаждения, который также как и предыдущие авторы считал, что ни один из видов доходов не должен ускользать от обложения. При этом налоги, уплачиваемые гражданами, должны соответствовать тем выгодам, которые общество им доставляет, и тем расходам, которое оно делает ради них³⁹. Иными словами, наслаждение налогоплательщик извлекает из общественного порядка, правосудия, обеспечения личности и собственности. Наслаждение доставляют также общественные работы, благодаря которым можно пользоваться хорошими дорогами, здоровой водой и т.д.; народное просвещение, благодаря которому дети получают воспитание, а у взрослых развивается религиозное чувство. Еще одним видом наслаждения служит национальная защита, обуславливающая общественный порядок⁴⁰. Т.о., баланс между расходами населения и наслаждениями, которое оно получает взамен, обуславливает стабильность экономических отношений и рынка. Ж. Сисмонди говорит о стабилизирующей функции налогов, и обозначает их как плату за сбалансированное функционирование национального рынка.

А. Тьер и Дж. Мак-Кулох под налогом понимали страховой платеж, который уплачивается подданными государства на случай наступления какого либо риска, т.е. налогоплательщики, являющиеся коммерсантами, в зависимости от своих доходов страхуют свою собственность от войны, пожара и др. негативных событий. Не смотря

³⁷ Brown C., Jackson M. *Public Sector Economics*. - Oxford Blackwell Publishers, 1990; Блауг М. *Экономическая мысль в ретроспективе*. Пер с англ., 4-е изд. – М.: «Дело Лтд.», 1994; Шумпетер Й. *История экономического анализа*: В 3-х т. / Пер. с англ. Под ред. В.С. Автономова. – СПб.: Экономическая школа, 2001.; *Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков*. В 5 т. / Сопред. редкол. Г.Г. Фетисов, А.Г. Художников. – М.: Мысль, 2004 г. и др.

³⁸ Samuelson P. *The Pure Theory of Public Expenditure* // *Journal of Political Economy*. 1954. № 56. P. 496-505.

³⁹ Сисмонди Ж. *Новые начала политэкономии*. М. 1987. 135 с.

⁴⁰ Пушкарева В. М. Генезис, категории «налог» в истории финансовой науки// *Финансы*. 1999. №6. С. 32 – 37.

на то, что такой подход к пониманию налогов справедлив в условиях, когда государство берет на себя обязательство осуществлять выплаты гражданам в случае наступления страхового случая, обозначенная функция налогов может быть названа страховой.

Позднее авторы данного подхода стали говорить в целом об удовлетворении общественных потребностей путем изымания налогов, определяя налоги в качестве государственного инструмента воздействия на состояние общества и уровень его жизни. Так Ф. Нитти под налогом обозначил часть богатства, которую граждане принудительно отдают государству и местным общественно-правовым организациям на цели удовлетворения коллективных потребностей⁴¹.

П. Годме определил налог как изъятие денежных средств, осуществляемое в принудительном порядке государственной властью, имеющее целью покрыть расходы общества и распределить их между гражданами в соответствии с возможностями каждого⁴².

Академик РАН П. Годме считал, что налоги – это такие односторонние экономические пожертвования граждан, которые государство или иные общественные группы в силу того, что они являются представителями общества, взимают легальным путем и законным способом из их частных имуществ для удовлетворения необходимых общественных потребностей и вызываемых ими издержек⁴³.

Д. Винницкий в качестве налога обозначил установленную, законно сформированным представительным органом, форму ограничения конституционного права собственности или иного законного владения путем отчуждения части материальных благ, принадлежащих частным лицам, в пользу фиска, в денежной форме, в безвозвратном, безвозмездном и обязательном порядке, обусловленную необходимостью решения общественных задач, и основанную на принципах всеобщности, равенства и соразмерности⁴⁴.

Далее постепенно формируется социальная функция налогов. Так, А. Вагнер утверждал, что налоговая политика должна преследовать не только фискальные, но и социально-политические цели. Из этой установки вытекает расширенное не финансовое, а социально-экономическое понятие налога. Й. Ланг также

⁴¹ Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. М.1904. С.240.

⁴² Годме П. Финансовое право. М.: Прогресс. 1978. С.370.

⁴³ Янжул И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут. 2002. С.240.

⁴⁴ Винницкий Д. Налоги и сборы: Понятие. Юридические признаки. Генезис. М.: НОРМА. 2002. С.43.

придерживается схожей научной позиции, определяя налоги одним из основных средств формирования общества, и говорил о том, что получение доходов за счет фискальной функции налогов становится побочной целью, в то время как социальное благополучие государства – главной.

Т.о., авторы современного общественного подхода к пониманию сущности налогов выделяют их социальную функцию, вытекающую из требования справедливости налогообложения в целом. Справедливость и равенство в налогообложении должны считаться основополагающими принципами, предполагающими соразмерность налоговых платежей доходам плательщиков.

Все рассмотренные выше особенности и функции бюджета и налогов позволяют обозначить два подхода (финансовый и социально-экономический) к формированию бюджетно-налогового регулирования регионального неравенства и обеспечения саморазвития территорий. Необходимость совершенствования социально-экономического подхода к формированию бюджетно-налогового регулирования регионального развития и территориального саморазвития обусловлено, на наш взгляд, существующими проблемами бюджетно-налоговой политики государства и является для нас приоритетным.

1.2. Роль бюджетно-налоговой политики в процессе обеспечения территориального развития

Для совершенствования социально-экономического подхода к формированию бюджетно-налогового регулирования территориального развития необходимо определить функциональную роль бюджетно-налоговой политики, раскрыв ее содержание и основные методологические особенности.

Прежде всего необходимо отметить, что в настоящее время не сложилось четкого понимания социально-экономического содержания бюджетно-налоговой политики. Связано это с тем, что большинство авторов исследуют отдельно проблемы формирования налоговой и бюджетной политики и рассматривают их как самостоятельные элементы финансовой политики государства. Обусловлено это тем, что в законодательно-нормативных документах бюджетная, налоговая и финансовая политика обозначены как самостоятельные виды государственной экономической политики.

Так, в статье 1 Постановления Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 273 «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Российской Федерации» написано, что «Министерство финансов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в Российской Федерации и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти». В Положении о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329, также написано, что Министерство финансов является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности...».

В то же время государственные расходы и налоги активно используются органами всех уровней власти для воздействия на социально-экономическую среду соответствующих территорий, поэтому считаем, что в целях бюджетно-налогового регулирования регионального и территориального развития необходимо не разделять, а интегрировать бюджетную и налоговую политику в единый инструмент социально-экономического развития страны.

Для уточнения понятия бюджетно-налоговая политика рассмотрим основные дефиниции «бюджетная и налоговая политика»,

представленные в финансово-экономической литературе, табл. 1.2.1. (стр. 23).

Таблица 1.2.1.

Основные определения понятия «бюджетная политика»

Автор	Определение
А. Г. Грязнова ⁴⁵	Бюджетная политика – это совокупность принимаемых решений и осуществляемых органами власти мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства.
Т. М. Ковалева ⁴⁶ ,	Бюджетная политика – это управление бюджетной и межбюджетной деятельностью на всех уровнях власти: федеральном, региональном, муниципальном.
Д. Л. Комягин ⁴⁷	Бюджетная политика – это явление в системе форм и методов мобилизации финансовых ресурсов и их распределения, представляющее собой целостное единство формирования и использования средств бюджета всех уровней, реализующее стратегические цели государственной экономической политики. Являясь частью финансовой политики, бюджетная взаимосвязана и координирует с налоговой, ценовой, денежно-кредитной и валютной политикой государства.
Л.И. Лопатников ⁴⁸	Бюджетная политика – это направление экономической политики государства, связанное с разработкой и использованием государственного бюджета и бюджетов территориально - административных единиц, входящих в это государство.
П. И. Вахрин ⁴⁹	Бюджетная политика – один из активных инструментов регулирования макроэкономических пропорций при формировании государственного бюджета на предстоящие годы, в том числе на предстоящий финансовый год

⁴⁵ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А. Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 125.

⁴⁶ Ковалева Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в субъекте РФ. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2001. – С. 11.; 1. Ковалева Г.А. Пешина Э.В. Стратегия преобразования и регулирования межбюджетных отношений в России // Федерализм, 2001. №4. 2. Ковалева Г.А., Пешина Э.В. Управление социальной сферой: нормативный подход. Екатеринбург УрО РАН, 2000.

⁴⁷ Комягин Д. Л. Словарь бюджетных терминов // Право и экономика. 1997. №23. – С. 43.

⁴⁸ Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Дело, 2003. — 520 с.

⁴⁹ Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / А.С. Колесов, В.А. Гуртов, А.С. Ревайкин, С.В. Сигова; под ред. А.С. Колесова – М.: Финансы, 2007. – 600 с. (С.38).

Определение понятия «бюджетная политика» Т.М. Ковалевой не раскрывает цели бюджетной и межбюджетной деятельности. Дефиниция А.Г. Грязновой не отражает уровни власти, участвующие в процессе формирования и исполнения бюджетов. Толкование бюджетной политики Д. Л. Комягиным не подразумевает наличие механизмов рационального выбора приоритетных направлений финансирования в рамках стратегий социально-экономического развития территорий. Л.И. Лопатников не затрагивает социальную сферу и не устанавливает связь между достигаемыми результатами и целями реализации бюджетных расходов.

Нам близко определение П.И. Вахрина, которое отражает содержание бюджетной политики, раскрывая ее через призму инструментария регулирования макроэкономических пропорций, а значит, в том числе и регулирования территориального социально-экономического неравенства.

Анализ определений «налоговая политика» представлен в табл. 1.2.2. (стр. 24-25)

Таблица 1.2.2.

Основные определения понятия «налоговая политика»

Автор	Определение
А. Б. Барихин ⁵⁰	Налоговая политика – это система мер, проводимых государством в области налогов и налогообложения. Включает установление круга налогоплательщиков и объектов налогообложения, видов применяемых налогов, величин налоговых ставок и налоговых льгот.
А. Н. Азрилян ⁵¹	Налоговая политика – это система мероприятий, проводимых государством в области налогов.
А. И. Архипов ⁵²	Налоговая политика – это система правовых норм и организационно-экономических мероприятий регулирующего характера, принятых и осуществляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере налоговых отношений с организациями и физическими лицами.

⁵⁰ Барихин А. Б. Экономика и право: энциклопедический словарь. – М.: Книжный мир, 2000. – С. 434.
⁵¹ Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрильяна. – 5-е изд., доп и перераб. – М.: Институт новой экономики, 2002. – С. 709.
⁵² Экономический словарь / Под ред. А. И. Архипова. – ПБОЮЛ М. А. Захаров. 2001. – С. 349.

Автор	Определение
И.И.Александров ⁵³	Налоговая политика – это комплекс мероприятий в области налогообложения, направленных на достижение целей пополнения бюджета государства.
С. В. Большаков ⁵⁴	Налоговая политика – это часть бюджетной политики, затрагивающая основу доходной базы всех звеньев бюджетной и хозяйственной системы.
И. Д. Марцуляк ⁵⁵	Налоговая политика – это система мероприятий, проводимых государством в области формирования налогового механизма для достижения определенных стратегических целей в ходе развития экономики.
В. Г. Пансков ⁵⁶	Налоговая политика – это совокупность экономических, финансовых и правовых мер государства по формированию налоговой системы страны в целях обеспечения финансовых потребностей государства, отдельных социальных групп общества, а также развития экономики страны за счет перераспределения финансовых ресурсов.
А. Ю. Казак ⁵⁷	Налоговая политика – это совокупность государственных мероприятий в области налогов, направленных на достижение стабильности и прогресса экономической системы.

Мы выделяем следующие особенности. Во-первых, речь идет о совокупности или системе мер, проводимых государством в области налогообложения. Во-вторых, в качестве целей ее реализации обозначено либо пополнение бюджета, либо обеспечение определенных стратегических целей экономического развития страны. В результате получаем, что налоговая политика выступает одним из методов государственного регулирования перераспределения доходов,

⁵³ Александров И. И. Налоги и налогообложение: учебник. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2003. – С. 288.

⁵⁴ Большаков С. В. Финансовая политика государства и предприятия: Курс лекций. – М.: «Книжный мир», 2002. – С. 74.

⁵⁵ Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под ред. И. Д. Марцуляка. – М.: Изд-во РАГЗ, 2004. – С.500.

⁵⁶ Пансков В. Г., Князев В. Г. Налоги и налогообложение: учебник для вузов. – М.: МЦФЭР. 2003. С. 116 – 117.

⁵⁷ Финансы и кредит / А. Ю. Казак и др.; Под ред. А. Ю. Казака. – Екатеринбург: МП «ПИПП», 1994. – С. 188.

поскольку указанные меры ориентированы на формирование налогового механизма, внедрение налоговой системы и контроль за ее эффективностью. При этом она служит инструментом экономического развития территории. С последним утверждением нельзя однозначно согласиться, т.к. сущность налогов, позволяет налоговую политику понимать как один из методов государственного регулирования социально-экономического развития, тем самым расширяя сферу ее воздействия.

Другие авторы дают достаточно общие дефиниции налоговой политики, определяя ее как часть экономической или финансовой политики табл. 1.2.3. (стр. 26)

Таблица 1.2.3.

Основные определения понятия «налоговая политика»

Автор	Определение
Д. Г. Черник ⁵⁸	Налоговая политика – это составная часть экономической политики государства, направленная на формирование налоговой системы, обеспечивающей экономический рост, способствующей гармонизации экономических интересов государства и налогоплательщиков с учетом социально-экономической ситуации в стране.
М. В. Романовский, О. В. Врублевская ⁵⁹	Налоговая политика является составной частью финансовой политики и представляет собой систему мероприятий в области налогов.
В. Л. Салин ⁶⁰	Налоговая политика – это составная часть общей экономической и социальной политики государства.
А. П. Починок ⁶¹	Налоговая политика – это одно из основных направлений воздействия финансово-бюджетного механизма государства на процесс расширенного воспроизводства.
Н. Г. Лукьянова ⁶²	Налоговая политика – это часть экономической политики государства, представляющая собой комплекс мероприятий по совершенствованию налоговой системы в стране на основе стратегической концепции развития налоговой системы.

⁵⁸ Налоги и налогообложение: учебник / Д. Г. Черник, Л. П. Павлова, А. З. Дадашев и др. – М.: ИНФРА-М. 2001. – С. 55.

⁵⁹ Налоги и налогообложение. 4-е изд. / Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. – СПб.: Питер. – С. 48.

⁶⁰ Финансы: учебник / Под ред. В. В. Ковалева. – М.: ПБОЮЛ М.А.Захаров. 2001. - С. 135.

⁶¹ Починок А. П. Основы налоговой системы. – М.: ЮНИТИ. 1998. – С. 90.

⁶² Финансовый мир / Под ред. В. В. Иванова и В. В. Ковалева. – М.: ООО «Изд-во Проспект». 2002. – С. 361.

Наиболее удачным с позиции социально-экономического подхода мы считаем определение Д. Г. Черник, поскольку оно отражает социальные детерминанты налоговой политики, определяющие необходимость ее реализации и повышения эффективности.

Анализ литературы по проблемам формирования и реализации бюджетной и налоговой политики позволяет утверждать, что определения бюджетно-налоговой политики представлены в ограниченном количестве. Так, В. И. Видяпин, А. И. Добрынин, Г. П. Журавлева и Л. С. Тарасевич под бюджетно-налоговой политикой понимают совокупность мер правительства по изменению государственных расходов и налогообложения, направленных на обеспечение полной занятости и производство равновесного ВВП⁶³. В данном определении социально-экономические проблемы сведены к решению одного вопроса – снижению уровня безработицы, посредством которого предполагается увеличение ВВП.

Другое толкование искомого понятия дает А. С. Селищев, который под бюджетно-налоговой политикой понимает манипулирование государственными расходами и налогами для достижения определенных экономических результатов⁶⁴. В данном определении не отражена социальная функция государства, являющаяся приоритетной для нашего исследования.

По нашему мнению, в рамках социально-экономического подхода *бюджетно-налоговая политика представляет собой совокупность административных мер по формированию, распределению, перераспределению и расходованию средств федерального, региональных и местных бюджетов, направленных на достижение баланса реализации социальных интересов населения и решения приоритетных задач развития национальной экономики.*

Из этого определения следует, что основным результатом реализации данной политики должно стать снижение регионального социально-экономического дисбаланса, минимизация асимметричности национальной экономики и устойчивость ее развития.

Бюджетно-налоговая политика характеризуется широкой сферой влияния, которая обусловлена тем, что бюджетно-налоговые

⁶³ Экономическая теория: Учебник / Под общ. ред. В. И. Видяпина, А. И. Добрынина, Г. П. Журавлевой и Л. С. Тарасевича. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 714 с. – (Серия «Высшее образование»). – С. 582.

⁶⁴ Макроэкономика: открытая экономика, экономический рост, общеэкономическое равновесие // А. С. Селищев; под ред. А. И. Леуского. – СПб.: Питер, 2001. – С. 143.

отношения проникают во все стороны территориального воспроизводственного процесса и связаны со всеми юридическими и физическими лицами конкретной территории, и множеством взаимоотношений, как по линии изъятия доходов, так и предоставления денежных средств.

Другой отличительной характеристикой данного вида политики является высокая степень действенности, поскольку через бюджетную систему перераспределяются средства между отраслями, сферами и регионами, в том числе различными слоями населения. Последнее определяет масштабы влияния бюджетно-налоговых рычагов на социально-экономические процессы в регионах. Еще одна характеристика бюджетно-налоговой политики – это ее гибкость и адаптивность к меняющимся целям и задачам социально-экономического развития территории.

Бюджетно-налоговая политика характеризуется так же зависимостью от деятельности государственных органов власти и ориентацией на удовлетворение потребностей общества.

Важной характеристикой бюджетно-налоговой политики является ее регламентируемость, установленная действующим законодательством.

Кроме того, можно выделить ряд основных факторов, обуславливающих методологические социально-экономические особенности формирования и реализации бюджетно-налоговой политики государства. Во-первых, это временной фактор, способствующий определению приоритетности целей и задач стратегического социально-экономического развития территории. Во-вторых, это ресурсный фактор, определяющий возможности и ограничения непосредственной реализации бюджетно-налоговой политики. Наконец, это человеческий фактор, обуславливающий принятие решений на различных административных уровнях.

Также можно утверждать, что бюджетно-налоговая политика формируется под воздействием трех сред, см. рис. 1.2.1 (стр. 29)

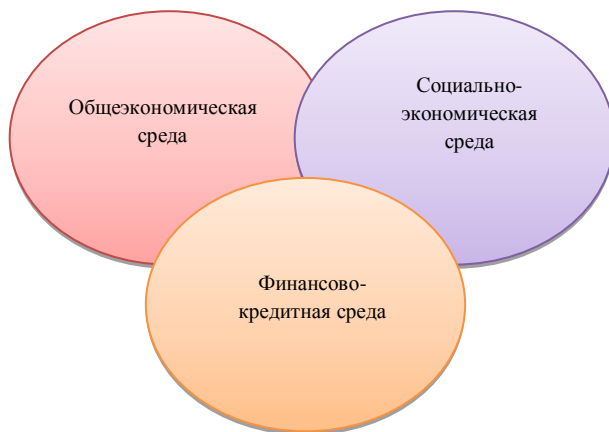


Рис.1.2.1
Среды воздействия
на процесс формирования
и реализации бюджетно-налоговой политики

Общэкономическая среда отражает положение страны в различных секторах мирового рынка, характеризует отраслевую и региональную структуру экономики, тенденции изменений основных экономических макро- и микро- показателей.

Финансово-кредитная среда отражает структуру доходов и расходов бюджета, уровень бюджетного регулирования, уровень развития банковской системы и страхового рынка.

Социально-экономическая среда отражает уровень и качество жизни населения, культурные традиции и наследие, человеческий капитал и инвестиционный потенциал социальной сферы. В качестве особо важных внутренних проблем ее существования можно выделить сложную демографическую ситуацию, характеризующуюся низким уровнем рождаемости, не обеспечивающим простого воспроизводства населения, высоким уровнем смертности, практически исчерпанным миграционным потенциалом. Сокращение численности детей и подростков влечет за собой возникновение проблем формирования трудовых ресурсов, способных воспроизводить и развивать материальный и интеллектуальный потенциал территории. Старение населения обуславливает дефицит рабочей силы, рост нагрузки на систему здравоохранения, обострение проблем с выплатами пенсий и социальных пособий. Данные демографические тенденции не отвечают стратегическим интересам государства и представляют угрозу национальной безопасности РФ. Кроме того, можно отметить

несоответствие между государственными гарантиями медицинской помощи, образовательными стандартами, мерами социальной поддержки и имеющимися финансовыми ресурсами территории, которые в сочетании с неэффективностью систем здравоохранения, социальной защиты и образования являются одним из факторов, ухудшающих условия и стимулы развития человеческого капитала, а также источником роста региональной асимметрии.

Устранение перечисленных выше проблем возможно при условии, что бюджетно-налоговая политика будет осуществлять финансовую поддержку по следующим социально-экономическим направлениям обеспечения саморазвития территории.

Во-первых, финансовое обеспечение *сбалансированного повышения уровня и качества жизни населения*. Государство должно способствовать повышению реальных доходов и занятости населения, росту сбережений и имущества граждан, развитию рынка жилья. В сфере его прямой ответственности – учет интересов и удовлетворение потребностей граждан, в основе которого должна быть положена система ценностей, признающая суверенности интересов различных групп населения. Особого внимания заслуживает тот факт, что в условиях стабилизации экономики и достижения устойчивого роста производства приоритетными для общества должны стать интересы и потребности не только активного населения, способного трудом, доходами, сбережениями самостоятельно обеспечить рост своего благосостояния, но и социально уязвимых слоев населения. В противном случае произойдет дестабилизация общества и его расслоение.

Во-вторых, финансовая поддержка *комплексного развития населения*, которое необходимо осуществлять с учетом территориальной специфики. Инвестиции в сферу образования, науки и культуры необходимы для ускорения решения современных проблем и сокращения потенциальных в будущем. Они создадут условия для нового постиндустриального развития страны, базирующегося на социально-экономическом подходе. Речь, прежде всего, идет о формировании инновационной основы развития старопромышленных территорий. Кроме того, считаем, что увеличение государственных вложений в основные инвестиционные отрасли социальной сферы позволят решить более широкий ряд задач, необходимых для достижения равномерного социально-экономического развития территорий государства:

- расширится доступ к образованию и здравоохранению, что обеспечит накопление человеческого и социального капитала, а также, что не менее важно, его равномерное распределение;

- существенно улучшатся условия занятости, и повысится оплата труда в бюджетных отраслях, где все еще сосредоточено около 20% совокупной рабочей силы, обладающей в основной своей массе высокой квалификацией;

- укрепятся позиции квалифицированной рабочей силы на рынке труда не только в бюджетном секторе. Т.о., будут запущены механизмы постепенного преодоления социального неравенства и созданы предпосылки для нормального цивилизованного развития.

Т.о., ориентация бюджетного исполнения не только на использование человеческого капитала, а прежде всего на его воспроизводство и формирование, будет обеспечивать и социально-экономическую сбалансированность, и поступательное развитие регионов в целом.

В-третьих, финансовое стимулирование *устойчивой региональной социальной справедливости*, обуславливающей баланс между деятельностью общества, направленной на рост благосостояния и качества жизни ныне живущих и грядущих поколений. Здесь устойчивость социальной справедливости понимается авторами как равноправные возможности развития между поколениями, а также внутри каждого поколения, включающие сохранение здоровья, получение различных видов знания и схемы существования.

В-четвертых, финансирование повышения *темпов социально-экономического роста*, которое возможно по следующим направлениям:

- создание новых рабочих мест, рост заработной платы в экономике, расширение финансовых возможностей государства;

- снижение налоговой нагрузки для малого и среднего предпринимательства, особенно, если оно инновационное;

- защита прав собственности;

- обеспечение экономической свободы и условий равной конкуренции;

- укрепление и развитие транспортной, коммуникационной и энергетической инфраструктуры;

- поддержка развития стратегических и приоритетных отраслей экономики.

Наконец, финансирование мер, направленных на *предупреждение локальных конфликтов, предотвращение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций* и стихийных

бедствий, которые, в свою очередь, должны не только входить в число основных приоритетов бюджетных расходов, но и иметь тенденции к увеличению.

Для достижения перечисленных выше целей необходимо, чтобы бюджетно-налоговая политика опиралась на Стратегию социально-экономического развития 2020. Такая методологическая опора позволяет выделить основные функции бюджетно-налоговой политики, представленные в табл. 1.2.4. (стр. 32-37).

Таблица 1.2.4.

**Функции бюджетно-налоговой политики
по сферам ее воздействия**

Функция	Содержание функции	Результаты реализации функции
Демографическая	Улучшение демографической ситуации, путем создания возможностей для реализации дополнительных мер по охране здоровья и профилактике заболеваний, сохранения и укрепления физического и психологического состояния населения.	<ul style="list-style-type: none"> – разработка региональных программ, определяющих пути и способы обеспечения роста численности населения (стимулирование рождаемости, снижение смертности); – совершенствование нормативно-правовой базы осуществляемых реформ и разработка единой программы законотворческой деятельности в области здравоохранения; – создание эффективной системы защиты семьи и детства; – обеспечение оптимального сочетания государственных и частных учреждений здравоохранения; – повышение доступности и качества медицинских услуг; – осуществление целенаправленного контроля за качеством медицинской и фармацевтической продукции.
Социальная	Обеспечение	– реформирование

Функция	Содержание функции	Результаты реализации функции
	<p>социальной защиты всех слоев населения, выражаемое в обеспечении прав и возможностей полноправного участия каждого в общественной, культурной, политической жизни, получении необходимого образования и профессии, достойных условий жизни для нетрудоспособного населения.</p>	<p>системы предоставления социальных услуг с целью создания социальных учреждений различных форм собственности;</p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечение соответствия предоставляемых социальных пособий перечню, характеру и уровню защищаемых ими социальных рисков; – обеспечение эффективного оперативного контроля за обоснованностью определения контингента получателей социальных пособий, их своевременным предоставлением; – формирование областного и местных бюджетов с учетом социальных стандартов и норм; – минимальных социальных гарантий в области оплаты труда.
	<p>Формирование благоприятной социальной среды и социально-психологического климата, выражаемого в формировании у человека способности к активной созидательной деятельности, ощущения психологической устойчивости, надежности и стабильности в отношении к миру.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – усиление внимания к формированию социальных фондов, развитие практики участия в благотворительных программах предпринимательского сектора и широких слоев населения; – использование современных технологий, способствующих развитию личности, повышению коммуникабельности, умению общаться и выражать свои интересы; – развитие социальной инфраструктуры с

Функция	Содержание функции	Результаты реализации функции
		<p>использованием механизмов государственно-частного партнерства;</p> <ul style="list-style-type: none"> – проведение мониторинга социально-психологического климата в регионе, городах и районах, предприятиях, организациях, с составлением рекомендаций по его коррекции и информированием населения о результатах мониторинга.
Образовательная	Развитие системы образования, предусматривающее приведение ее в соответствие с современными стандартами обучения	<ul style="list-style-type: none"> – развитие новых форм дошкольного образования; – обновление учебных программ, а также систем научно-методического обеспечения, внедрение новых информационных технологий. Сохранение системы образования в сельской местности; – повышение качества образования и подготовки научно-технических кадров, обладающих современными знаниями на уровне новейших достижений науки и технологий; – эффективное использование бюджетных средств при проведении исследований и подготовке научных кадров.
Экономическая	Обеспечение макроэкономической стабильности, выражаемой в сохранении доверия российских и иностранных инвесторов к национальной	<ul style="list-style-type: none"> – сохранение темпов экономического роста на уровне не менее 6% ВВП; – сокращение дефицита, в том числе за счет повышения финансовой дисциплины и тщательного обоснования бюджетных расходов; – борьба с инфляцией;

Функция	Содержание функции	Результаты реализации функции
	бюджетной системе	<ul style="list-style-type: none"> – создание благоприятных условий для предпринимательства (льготная аренда, пониженные тарифы на подключение к коммунальным сетям, квоты на госзакупки для малых и средних предприятий; увеличение бюджетных субсидий малому бизнесу); – поддержка банковского сектора и создание условий для повышения доступности кредитов для юридических и физических лиц; – увеличение инвестиций в основной капитал и обеспечение ростом прямых иностранных инвестиций в долларовом выражении более чем в три раза.
	Активизация внутреннего спроса	<ul style="list-style-type: none"> – поддержка отечественных производителей; – развитие транспортной инфраструктуры; – внедрение новых технологий производства, обеспечивающих высокое качество выпускаемой продукции и ее конкурентоспособность на мировых рынках; – стимулирование строительства и улучшение условий ЖКХ; – поддержка ипотечного и потребительского кредитования.
	Формирование эффективной занятости населения	<ul style="list-style-type: none"> – разработка программ создания новых экономически эффективных рабочих мест;

Функция	Содержание функции	Результаты реализации функции
		<ul style="list-style-type: none"> – совершенствование системы и структуры оплаты труда, превращение заработной платы в надежный источник доходов, повышение ее воспроизводственной и стимулирующей роли на основе сочетания государственных, рыночных и коллективно-договорных механизмов регулирования; – улучшение условий труда, проведение на постоянной основе мероприятий по снижению производственного травматизма и профзаболеваемости.
<p>Инновационно-информационная</p>	<p>Стимулирование инноваций и поддержка условий модернизации реального сектора экономики, а также внедрение новых информационных технологий</p>	<ul style="list-style-type: none"> – формирование национальной инновационной системы и целостной структуры научно-технического комплекса, способного эффективно функционировать в условиях рыночной экономики; – развитие индустрии наноматериалов; – создание и поддержка деятельности интегрированных научно-образовательных структур, для консолидации усилий в развитии международного сотрудничества и кооперации в научной, научно-технической и инновационной сферах; – развитие современных информационно-телекоммуникационных и иных наукоемких технологий и внедрение их в

Функция	Содержание функции	Результаты реализации функции
		научную, научно-техническую деятельность и учебный процесс; <ul style="list-style-type: none"> – совместное использование научной, опытно-экспериментальной и приборной базы академического, вузовского и отраслевого секторов науки в исследовательском и учебном процессах.
Экологическая	Повышение экологической безопасности и снижение риска неприемлемых экологических последствий функционирования отраслей промышленности	<ul style="list-style-type: none"> – развитие потенциала природно-сырьевых ресурсов; – увеличение доли устраненных нарушений из числа выявленных нарушений в сфере природопользования; – увеличение отношения объема возмещенного экологического ущерба к общему объему причиненного ущерба; – увеличение доли очистных сооружений, оборудованных средствами учета и контроля сбрасываемых сточных вод.
Оборонная	Обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности, обуславливающее необходимый уровень технического и кадрового потенциала вооруженных сил и правоохранительных органов, отвечающего современным вызовам и особенностям геополитической обстановки	<ul style="list-style-type: none"> – снижение уровня преступности; – предотвращение внешних и внутренних угроз; – предотвращение и ликвидация чрезвычайных ситуаций; – повышение качества прикладных научных исследований в сфере национальной обороны; – материальное стимулирование и обеспечение вооруженных сил.

Функции бюджетно-налоговой политики отражают ее социально-экономическую роль в процессе обеспечения территориального развития и равномерного саморазвития регионов и страны в целом.

Анализ содержания бюджетно-налоговой политики позволяет выявить и систематизировать ряд ее методологических особенностей, см. табл. 1.2.5. (стр. 38-39)

Таблица 1.2.5.

**Социально-экономические особенности
бюджетно-налоговой политики**

Особенность	Содержание
Содержание	Совокупность административных мер по формированию, распределению, перераспределению и расходованию финансовых ресурсов федерации, регионов и муниципальных образований в целях достижения баланса реализации социальных интересов населения с решением приоритетных задач развития национальной экономики.
Среда, оказывающая воздействие на формирование и реализацию политики	Общэкономическая
	Финансово-кредитная
	Социально-экономическая
Факторы формирования и реализации политики	Временной
	Ресурсный
	Человеческий
Основные направления оказываемой финансовой поддержки	Сбалансированное повышение уровня и качества жизни населения
	Комплексное развитие населения
	Обеспечение устойчивой региональной социальной справедливости
	Повышение темпов социально-экономического роста
Инструменты политики	Предупреждение локальных конфликтов, предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций
	Налоговые ставки и льготы
	Налогооблагаемая база
	Трансферты (субвенции, дотации, субсидии)
	Кредиты
Функции политики	Фонды финансовой поддержки
	Демографическая
	Социальная

Особенность	Содержание
	Образовательная
	Экономическая
	Инновационно-информационная
	Экологическая
	Оборонная
Свойства политики	Многоуровневость (федеральный, региональный, муниципальный, местный)
	Гибкость и адаптивность к социально-экономическим целям
	Зависимость от деятельности государственных органов власти
	Регламентируемость действующим законодательством
	Масштабность
Регламентирующие документы	Стратегия социально-экономического развития 2020
	Федеральные, региональные, местные программы социально-экономического развития территории
	Бюджетный Кодекс, Бюджетное послание Президента РФ, губернаторов и мэров соответствующих регионов и муниципалитетов
	Налоговый Кодекс и др. законодательно-нормативные акты по налогообложению
Результат	Снижение регионального социально-экономического дисбаланса, минимизация асимметричности национальной экономики и устойчивость ее развития.

Обеспечение баланса реализации социальных интересов населения с решением приоритетных задач развития национальной экономики на всех территориальных уровнях, прежде всего, требует гармонизации достижения интересов между федерацией, ее регионами и местным самоуправлением, что невозможно без финансово обоснованного и экономически грамотного разграничения их полномочий, доходов и расходов между бюджетами разных уровней, а также создания условий для финансовой самостоятельности и независимости от бюджетов вышестоящих уровней⁶⁵.

⁶⁵ Пансков В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов// Финансы. 2010. №6.; Ермакова Е.А. Организационно-правовой механизм реализации принципа самостоятельности бюджетов на муниципальном уровне // Финансы и кредит. 2011. №7.

Получается, что бюджетно-налоговая политика тогда ориентирована на снижение региональной асимметричности в аспекте создания условий для саморазвития территорий, когда она способствует выполнению следующих методологических положений:

- каждая территория и регион должны обладать собственными доходами в тех размерах и на том уровне, которых было бы достаточно для финансирования расходов, законодательно закрепленных за ними;
- финансовые системы, на которых базируются ресурсы органов местного самоуправления, должны быть разнообразными и гибкими, т.е. доходы органов местного самоуправления обязаны стабильно соответствовать изменению условий их деятельности⁶⁶;
- каждый уровень власти не просто должен иметь право на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение своего бюджета, а также на рациональный выбор приоритетных направлений использования бюджетных средств, адаптированных к текущей социально-экономической ситуации на конкретной территории.

Это, в свою очередь, актуализирует решение проблем, связанных с совершенствованием бюджетно-налогового регулирования территориального развития, интегрирующего в себе современный инструментарий исследуемой нами политики.

Бюджетно-налоговое регулирование в самом общем виде представляет собой специфическую форму государственного экономического регулирования, воздействующую на всю систему социально-экономических, финансовых отношений, отдельных ее составляющих и имеющую императивный характер.

Однако в большинстве научной литературы и законодательных актах речь идет лишь о бюджетном регулировании, затеняющим значимость организации налоговых начислений и сборов в части формирования бюджетных доходов для обеспечения саморазвития территорий.

Так, в Федеральном законе № 159-ФЗ от 9 июля 1999г. указано, что бюджетное регулирование представляет собой «закрепленное законом распределение источников доходов между бюджетами разного уровня. В составе бюджетов могут создаваться целевые и резервные бюджетные фонды, средства которых в целях осуществления социальных, экологических и других программ, ликвидации последствий стихийных бедствий, проведения иных мероприятий, покрытия дефицита могут передаваться безвозмездно

⁶⁶ Ермакова Е. А. , Болякина О. В. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России // Финансы и кредит. 2012. № 12(492). С. 2 – 8. (С. 3).

в виде субвенций, субсидий и дотаций в бюджеты нижних уровней». В данном определении подчеркивается передача части закрепленных налоговым законодательством доходов и регулирующих доходных источников с одного уровня бюджетной системы другому путем выделения дотаций, субвенций, средств по взаимным расчетам, представленным на возвратной основе, т.е. содержание регулирования территорий сводится к распределению и перераспределению финансовых ресурсов между бюджетами всех уровней⁶⁷.

Для выявления функций бюджетного регулирования рассмотрим существующие его определения в научной литературе.

Ю.А. Крохина устанавливает непосредственную связь между бюджетным регулированием и распределением доходов в бюджетной системе государства, в то время как распределение доходов является одной из его составляющих⁶⁸. В то же время автор выявляет распределительную функцию бюджетного регулирования.

По мнению В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, бюджетное регулирование представляет собой установление пропорций регулирующих доходов и межбюджетные отношения.⁶⁹ Иными словами, они выделяют перераспределительную функцию регулирования.

Профессор В. М. Родионова определяет бюджетное регулирование как объективно обусловленную систему оказания финансовой помощи регионам и местным органам власти, которые в силу исторически сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий.⁷⁰ В данном определении выделена балансирующая функция регулирования, с которой также нельзя не согласиться.

Н.И. Химичева, Г.Б. Поляк, М.И. Пискотин под бюджетным регулированием понимают процесс предоставления конкретным бюджетам вышестоящими государственными органами дополнительно к твердо закрепленным за ними средствам регулирующих доходов и их распределение между различными бюджетами в целях сбалансирования каждого из них.⁷¹ В этом

⁶⁷ Шевцов Ю.Г., Бутакова О.В. Финансовая помощь как ведущая конструкция системы бюджетного регулирования в Российской Федерации // Налоговая политика и практика. 2005. №8.

⁶⁸ Крохина Ю.А. Финансовое право России 3-е изд., перераб. и доп. - М.: 2008. — 720 с.

⁶⁹ Лексин В. Н., Швецов А.Н. Государство и регион. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 1977. С. 24.

⁷⁰ Родионова В. М. Вопросы сущности и функций советских финансов. Учеб. пособие. МФИ, М-во высш. и сред. спец. образования СССР - М. : Б. и.- 1987 - 76 с.

⁷¹ Бюджетное право и российский федерализм /Под ред. Химичевой Н.И. - 2-е изд. Норма-Инфра-М. – 456 с.

определении авторы выделили перераспределительную и стабилизирующую функции.

Кемайкин П.В бюджетное регулирование определяет как перераспределение бюджетных средств государства в пользу его менее благополучных образований с целью временного выравнивания доходной базы бюджетов до минимально необходимого уровня⁷². В данном определении выделена выравнивающая функция.

Раскрытие бюджетного регулирования Пешинной Э.В. через призму системы мер прямого или опосредованного воздействия или участия в воспроизводственном процессе на всех его стадиях: производства, распределения, обмена и потребления⁷³ позволяет говорить, с одной стороны, о воспроизводственной функции регулирования, с другой – об общественной.

Подобная научная позиция у Бирмана А. М. и Вознесенского Э. А., которые считают, что формы и методы перераспределения средств, применяемые в бюджетном регулировании, образуют сложную и эффективную систему воздействия на весь процесс воспроизводства⁷⁴.

Либерман Я.Г. уточняет, что при распределении доходов недостаточно лишь учитывать движение средств государственного бюджета, за движением необходимо видеть движение фондов накопления и потребления⁷⁵. Здесь автор говорит о еще одной функции бюджетного регулирования – фондообразующей.

Важность бюджетного регулирования заключается в том, что оно позволяет корректировать степень оптимально необходимого воздействия государства на воспроизводственный процесс и, тем самым, отражает все социально-экономические процессы, происходящие в обществе.

Тогда бюджетно-налоговое регулирование, имея своей целью укрепление финансовой самостоятельности территории при одновременном повышении ответственности за принимаемые на

⁷² Кемайкин П. В. Развитие механизма бюджетного регулирования социально-экономических процессов в регионе. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Спец.08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит. 2008. С. 178.

⁷³ Пешнина Э. Бюджетное регулирование социально ориентированных расходов региона : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10, 08.00.05. Екатеринбург, 2002. – 407 с. (С. 57).

⁷⁴ Бирман А. М. Некоторые проблемы науки об управлении народным хозяйством М., Изд. «Экономика», 1965, 86 стр.; Вознесенский Э. А. Финансы как стоимостная категория. Вознесенский - М. : Финансы и статистика- 1985 - 159 с.

⁷⁵ Либерман Я. Г. Государственный бюджет СССР в новых условиях хозяйствования / Я. Г.Либерман.-М., 1970. С. -72-78.

каждом уровне решения, должно обеспечивать процесс социального воспроизводства равномерно по всей территории.

Поэтому под *бюджетно-налоговым регулированием территориального развития мы понимаем совокупность финансовых, социально-экономических и административно-правовых механизмов выравнивания возможностей субъектов РФ и их муниципальных образований самостоятельно формировать и распоряжаться необходимым и достаточным объемом бюджетных средств для выполнения законодательно закрепленных за ними обязательств.*

Исходя из существующих определений бюджетного и бюджетно-налогового регулирования территориального развития, можно обозначить базовые функции последнего, см. рис.1.2.3. (стр. 43)



Рис.1.2.3
Функции бюджетно-налогового регулирования

Бюджетно-налоговое регулирование территориального развития осуществляет выравнивание бюджетных диспропорций в двух направлениях: горизонтальном и вертикальном. Горизонтальное выравнивание подразумевает сглаживание дифференциации в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований с помощью предоставления финансовой помощи из регионального бюджета, укрепление доходной базы муниципальных бюджетов и формирование минимальных социальных стандартов на региональном уровне. В целях вертикального выравнивания осуществляется распределение и перераспределение расходных полномочий между уровнями органов власти т.о., чтобы доходы их территорий позволяли им максимально удовлетворять социальные потребности населения в виде гарантированных минимальных социальных стандартов.

Если обратиться к целям и методам бюджетно-налогового регулирования территориального развития некоторых стран,

см. табл. 1.2.6 (стр. 44), то, например, германская модель основывается на преимущественно совместном использовании основных налоговых средств и ориентирована на выравнивание бюджетно-налогового потенциала. Она базируется на активном долевом, в том числе, горизонтальном, перераспределении налоговых поступлений, формирующем, по существу, безусловные трансферты в сочетании с относительно незначительными по объемам целевыми грантами.

Таблица 1.2.6.

**Страновые модели бюджетно-налогового регулирования
территориального развития⁷⁶**

Страна	Модель бюджетно-налогового регулирования территориального развития	Методы
Германия	Создание и поддержка единообразных условий жизни населения.	Доходное выравнивание территорий. Перераспределение бюджетных ресурсов. Целевые федеральные гранты.
Канада	Обеспечение повсеместно равных возможностей экономического развития, необходимого количества и качества общественно полезных услуг.	Целевые трансферты. Нецелевые трансферты. Долевое финансирование.
Австралия	Полное выравнивание бюджетной обеспеченности.	Усреднение фактических расходов бюджета по каждой статье.
Дания	Балансировка расходной части бюджетов.	Выравнивание необходимых расходов. Выравнивание налоговой базы. Федеральные гранты.
Италия	Сглаживание диспропорций в развитии территорий.	Целевые гранты. Нецелевые гранты регионам. Нецелевые гранты муниципалитетам.
Россия	Оказание сглаживающего воздействия диспропорций экономических и социальных процессов.	Распределение расходов между уровнями бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ. Установление собственных (постоянно закрепленных) доходов для каждого уровня бюджета. Межбюджетные трансферты из вышестоящих бюджетов (дотации, субвенции, субсидии). Предоставление кредита.

⁷⁶ Составлено на основе анализа финансовых систем капиталистических государств. Болдырев Б. Г. Финансы капиталистических государств. Учеб. Ред. Б. Г. Болдырев - М.: Финансы- 1985 - 344 с.

В канадской и австралийской модели задействованы выравнивающие трансферты, как правило, рассчитанные на базе специальных формул, а также разнообразные гранты.

Датская и итальянская модели финансового выравнивания базируются на формулах, описывающих взаимоотношения центра и местных бюджетов. В этих моделях важен детальный учет, как доходов, так и расходов низовых уровней бюджетной системы, а также корректировки их финансовых возможностей с учетом определенных стандартов.

Анализ особенностей страновых моделей, представленных выше, позволяет выделить три методологических подхода к бюджетно-налоговому регулированию территориального развития, основанных на создании:

- равенства условий;
- равенства социальных стандартов;
- равенства подхода.

Первый методологический подход базируется на равенстве нормативов отчислений от регулирующих налогов для всех территорий, при этом они не получают трансферты от вышестоящего бюджета. Здесь сверхдоходы территорий не взимаются, плохое управление на местах наказывается низкими доходами, разграничение ответственности и расходных полномочий между уровнями власти прозрачно. В то же время в целях снижения асимметричности национальной экономики данный подход нельзя применять в странах с ярко выраженной региональной социально-экономической дифференциацией субъектов РФ, поскольку отказ от финансовой поддержки депрессивных территорий приведет к их гибели и нарастанию еще большего неравенства.

Второй методологический подход ставит своей целью достижение социальных стандартов. Так, в Конституции РФ закреплено удовлетворение социальных потребностей, представленных в табл.1.2.7. (стр. 46)

Таблица 1.2.7

**Перечень социальных потребностей, удовлетворение которых
гарантируется Конституцией РФ**

Статья Конституции РФ	Вид удовлетворяемой потребности
Ст. 39.	«.. каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потере кормильца, для воспитания детей и иных случаях, установленных законом»
Ст. 40.	«.. Малоимущим, иным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных или иных жилых фондов в соответствии с установленными законами нормами»
Ст. 41.	«Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения гражданам оказывается бесплатно за счет средств соответствующих бюджетов, страховых взносов, других поступлений»
Ст. 42.	«Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду»
Ст. 43.	«Каждый имеет право на образование, общедоступность и бесплатность которого в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятии гарантируется»
Ст. 44.	«Каждый имеет право на участие в культурной жизни и получать услуги учреждений культуры, на доступ к культурным ценностям»
Ст. 46.	«Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, которая в случаях, предусмотренных законом, оказывается бесплатно»

При этом регулирование территориального развития должно осуществляться с учетом различий в потребностях населения, которые складываются под воздействием естественных (общая культура и национальные потребности, сезонные условия, характер расселения, плотность населения и т.д.), демографических (половозрастная структура, смертность, рождаемость, величина семьи и др.), исторических, социальных (характер и условия труда, отраслевая структура производства, условия жизни территориальных групп, общественная и образовательная структура населения) и финансово-экономических факторов (уровень доходов населения, налоговый

потенциал, бюджетная обеспеченность, объем финансовых ресурсов, самостоятельно формируемых на территории). Эти факторы обуславливают различные иерархии социальных потребностей по приоритетности их удовлетворения^{77, 78}. В процессе регулирования территориального развития речь должна идти не о выравнивании социальных стандартов, а об обеспечении равной степени удовлетворения различных по объему и структуре потребностей населения не зависимо от места их проживания.

Третий подход ориентирован, с одной стороны, на выравнивание бюджетной обеспеченности с учетом индекса налогового потенциала каждой территории, с другой, не исключает стимулирования территориальной активности в поиске дополнительных внутренних источников доходных поступлений в бюджет и повышении социально-экономической результативности его исполнения. Кроме того, речь здесь идет не только об организации бюджетного перераспределения, принципы которого должны повышать финансовую активность территории, но и о том, что само налогообложение должно иметь социальный характер и быть ориентированным на оказание адресной поддержки таким процессам в регионах и муниципальных образованиях как:

- исключение снижения уровня и качества жизни населения;
- повышение социальной поддержки населения в сфере социальных пособий и других денежных платежей;
- совершенствование договорных отношений между работодателями и наемными работниками;
- стимулирование и мотивация работодателей к увеличению рабочих мест, повышению занятости населения и улучшению условий труда;
- дополнительное финансирование и повышение инвестиционной привлекательности отраслей социальной сферы.

Поэтому регулирование территориального развития должно создавать условия для формирования социально ориентированного налогообложения.

Необходимо отметить, что существующие в настоящее время методы налогообложения^{79, 80, 81}, отвечающие за формирование

⁷⁷ Иваницкий В. П., Пешина Э.В. Становление российской системы государственных минимальных социальных стандартов. М-во образования РФ. Урал. гос. экон. ун-т - Екатеринбург : Изд-во Уральского государственного экономического ун-та- 2000 - 199 с. (С.27.)

⁷⁸ Ковалева Г. А., Пешина Э.В. Финансовые ресурсы федерального бюджета России. М-во образования РФ. Урал. гос. экон. ун-т - Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ- 1999 - 207 с. (С. 158).

⁷⁹ Налоги: Учеб. пособие для студентов экон. спец. вузов / Под общ. ред. Н. Е. Заяц, Т. И. Василевской. – Минск: БГЭУ, 2000. – С. 28-29.

доходной части бюджетов, требуют корректировки и доработки для придания им свойства социальной ориентированности. Так, например, один метод обеспечивает взимание максимальных налогов в целях обеспечения поддержки государством жизненного уровня бедных слоев населения. В данном случае бюджетно-налоговый механизм базируется на установлении высоких налоговых ставок, сокращает налоговые льготы и вводит большое число налогов. Основная цель его функционирования – получить от своих хозяйствующих субъектов и граждан большой объем финансовых ресурсов, что в свою очередь приводит к наращиванию налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования, а это влечет за собой снижение деловой активности и рост теневой экономики, вызванной уклонением от уплаты налогов (снижение налоговой нагрузки) плательщиком незаконным путем⁸². Поэтому данный метод скорее препятствует социальному и экономическому саморазвитию, чем его стимулирует.

Другой метод налогообложения базируется на минимизации сборов налогов с населения, а также уменьшении расходов на реализацию своих функций. В данном случае, прежде всего, сокращаются социальные программы, т.е. приоритетным считается лишь экономическое развитие территорий⁸³. Данный метод служит основой англо-саксонской модели налогообложения (США, Япония, Ирландия, Великобритания)⁸⁴, характеризующейся относительно низким уровнем налогового бремени экономики, определяемым минимумом социальных функций государства, которые лишь проявляются в предоставлении специальных трансфертов наиболее уязвимым группам населения. Власти также ограничивают свое участие и вмешательство в сфере экономики, а финансирование социальных программ осуществляется на основе частно-государственного партнерства или преимущественно бизнесом. Не смотря на то, что данный бюджетно-налоговый механизм позволяет снизить налоговую нагрузку и стимулирует тем самым экономический

⁸⁰ Пансков В. Г., Князев В. Г. Налоги и налогообложение: Учебник для вузов. – М.: МЦФЭР, 2003. – С. 18.

⁸¹ Налоги и налогообложение: Учеб. пособие / Под ред. Б. Х. Алиева. – М.: Финансы и статистика, 2004. - С. 70.

⁸² Кузьменко В. В., Бескоровайная Н. С., Таран И. Л. Перспективы реализации социальной функции налогов // Финансы и кредит. 2007. №9(249). С. 69 – 71.

⁸³ Едронова В. Н., Мамыкина Н. Н. Сущность и элементы налоговой политики // Финансы и кредит. 2005. №5(173). С. 37 – 40.

⁸⁴ Казанцев Д. Подоходный налог: опыт России и Европы // Юрист. 2011. № 33; Смирнова Е. Налогообложение доходов физических лиц в США и Великобритании // Финансовая газета. 2011. №18..

рост, он эффективен лишь в условиях стабильного экономического роста при наличии сложившегося массового среднего класса⁸⁵.

Еще один метод налогообложения заключается в установлении государством высокого уровня налогообложения физических и юридических лиц, при одновременном повышении социальной защиты населения и количества социальных программ. Данный метод составляет основу модели налогообложения (Швеция, Дания, Германия, Италия), которая характеризуется большим объемом денежных средств, аккумулируемых в бюджетной системе государства (затем до 70% ее тратится на поддержку социальной сферы)⁸⁶.

Мы считаем, что социальная ориентированность налогообложения наиболее отражена в последнем из перечисленных методов. Адаптация его к российским условиям экономической реальности требует уточнения его методологических принципов^{87, 88, 89, 90, 91, 92}.

1. Нацеленность налогообложения на обеспечение социально-экономического развития страны, региона, муниципалитета.

2. Системность налогообложения, выраженная во взаимосвязанности и взаимообусловленности налогов с социальными и экономическими целями государства.

3. Гибкость налогообложения, обеспечивающая быструю реакцию на изменение экономических отношений в стране и смену социальных приоритетов развития государства.

4. Социальная справедливость взимания налогов, т.е. каждый налогоплательщик должен вносить справедливую долю в казну государства соразмерную его доходам.

5. Социально-экономическая эффективность налогообложения, обеспечивающая результативность проводимой социальной

⁸⁵ Леруа М. Социология налога: пер. с фр. – М.: Дело и сервис, 2006. – 96 с.

⁸⁶ Дадашев А. З. Налоговая политика государства: цели, структура и перспективы // Все для бухгалтера. 2006. №16.; Терехина А.П. Система и принципы налогообложения доходов в наиболее развитых странах// Финансовое право. 2010. №1.

⁸⁷ Едронова В. Н. , Мамыкина Н. Н. Принципы налоговой политики //Финансы и кредит. 2005. №8(176). С. 69 – 73.

⁸⁸ Едронова В. Н. , Мамыкина Н. Н. Проблемы и тенденции развития налоговой политики//Финансы и кредит. 2005. №12(180). С. 2 – 7.

⁸⁹ Осипов М. А. Расширение финансовых возможностей регионального бюджета за счет налоговых источников // Региональная экономика: теория и практика. 2007. №4 (43). С. 123 – 127.

⁹⁰ Шаталов С. Д. Налоговая политика РФ в ближайшей перспективе // Финансы. 2009. №7. С.3 – 7.

⁹¹ Садков В. Г., Аронов Д. В. и др. Теоретические основы системного проектирования модели бюджетного федерализма и эффективной налоговой политики России как института реализации концепции общественного договора // Финансы и кредит. 2006. №6 (210). С. 58 – 64.

⁹² Шевченко И. В., Алеников А. С. Концептуальные основы налоговой политики как комплексной экономической категории // Финансы и кредит. 2012. № 30(510). С. 34 – 43. (С. 42-43).

и экономической политики путем сбалансированности интересов общества и государства.

Перечисленные выше принципы позволят также сформировать модель стимулирования социальной ориентированности налогообложения, составляющую новую методическую основу бюджетно-налогового регулирования регионального развития в части формирования доходной части бюджета.

Возвращаясь к содержанию существующих страновых моделей бюджетно-налогового регулирования территориального развития, можно отметить, что в зависимости от участников и источников обеспечения регулирования территориального развития, мы выделяем два уровня его реализации: экзогенный и эндогенный. На экзогенном уровне механизмы регулирования строятся на межбюджетных отношениях федерального центра и регионов, на эндогенном, на финансовых взаимоотношениях региона с его муниципалитетами. При этом в последнем случае возможны два направления регулирования «сверху - вниз» и «снизу - вверх».

Т.о., получаем классификацию механизмов бюджетно-налогового регулирования территориального развития, представленную в табл. 1.2.8. (стр. 50-51)

Таблица 1.2.8..

Классификация механизмов бюджетно-налогового регулирования территориального развития

Критерий	Вид
По методу бюджетно-налогового регулирования	вызывающий зависимость от бюджетов выше стоящих уровней
	стимулирующий рост собственных налоговых доходов бюджетов (независимость от других бюджетов)
По уровню бюджетно-налогового регулирования	вертикальный
	горизонтальный
По направлению регулирования бюджетно-налогового регулирования	сверху – вниз (нисходящий)
	снизу – вверх (восходящий)
По предмету бюджетно-	расходно-доходный

Критерий	Вид
налогового регулирования	доходно-расходный
По участникам бюджетно-налогового регулирования	экзогенный
	эндогенный: - реализуемый на уровне региона - реализуемый на уровне муниципалитета

Считаем, что эти механизмы должны формироваться не в традиционном понимании устранения региональной асимметрии через выравнивание «сверху-вниз», а создаваться на принципах стимулирования финансовой самостоятельности и независимости территорий от бюджетов вышестоящих уровней, обеспечивающем выравнивание «снизу-вверх». При этом основными участниками здесь будут регионы и муниципальные образования, а органы федеральной власти должны контролировать и стимулировать заинтересованность этих территорий в организации эффективного и самостоятельного межбюджетного взаимодействия.

Для того, чтобы процесс бюджетно-налогового регулирования территориального развития осуществлялся в направлении снизу – вверх необходимо, прежде всего, его совершенствовать на эндогенном уровне в направлении стимулирования социальной ориентированности регионального и муниципального налогообложения и повышения заинтересованности и активности территорий к поиску новых источников формирования доходной части бюджетов.

1.3. Методологические основы совершенствования бюджетно-налогового регулирования территориального развития

На экзогенном уровне можно выделить ряд конкретных проблем, устранение которых требует совершенствования бюджетно-налогового механизма регулирования неравенства. *Ряд проблем касается перераспределения финансовых ресурсов, необходимых для устойчивого и сбалансированного развития территории. Ряд других, - на регулирование размера финансовых ресурсов, оставляемых в распоряжении административно-территориальных единиц.*

Решение первой группы проблем экзогенного уровня кроется, во-первых, в обеспечении ясности и обоснованности в вопросах предоставления средств государственной поддержки социально-экономического развития регионов. Отсутствие критериев и условий предоставления средств приводит к тому, что на бюджетное регулирование социально-экономического развития регионов влияют субъективные факторы, а точнее политические решения или неформальные связи представителей регионов в федеральных структурах. В результате – низкая эффективность бюджетно-налогового регулирования регионального развития.

Во-вторых, передача федеральных средств регионам не стимулирует их к поиску и увеличению собственных доходных источников и достижению финансовой независимости. В настоящее время преимущество в получении средств из федерального бюджета имеют субъекты РФ, поддерживающие высокий уровень бюджетных расходов, а не те регионы, в которых проводится работа по формированию сбалансированного бюджета и осуществляется поиск собственных доходных источников⁹³.

В-третьих, особо стоит отметить необходимость учета социально-экономических и природно-географических особенностей субъектов РФ, обуславливающих специфику бюджетных доходов и расходов. Например, до 2000 г. были попытки учесть региональную специфику через выравнивание посредством трансферта среднедушевых бюджетных доходов в регионе до некоторых средне групповых показателей. В результате было сформировано три группы регионов: территории Крайнего Севера, северные и удаленные

⁹³ Таксир К. И. Финансово-экономические проблемы муниципальных образований. Науч. ред.: Н. Г. Сычев, К. И. Таксир; Акад. бюджета и казначейства М-ва финансов РФ - М.: Финансы и статистика-2002 - 703 с.; Балацкий Е., Екимова Н. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений// Общество и экономика. 2010. №7-8.; Рыбакова Р.Ю. Практика построения межбюджетных отношений исходя из регионального опыта// Финансы и кредит. 2009. №23.

территории и пр. Однако такая группировка лишь по одному критерию не позволяет в полной мере учитывать региональные особенности тех территорий, которые попадают в конкретную группу.

Кроме того, сравнение групповых показателей в целях выравнивания среднедушевых бюджетных доходов регионов, входящих в одну группу, имеет смысл тогда, когда коэффициент вариации приведенных среднедушевых расходов этих территорий низкий. Иначе нет смысла обеспечивать одинаковый бюджетный доход на душу населения регионов, если уровень реальной социальной защищенности жителей этих территорий будет существенно отличаться, т.к. различна стоимость предоставления в них единицы бюджетной услуги в реальном денежном выражении.

После 2001 г. были внесены изменения в методику расчета доли трансфертов регионам, а именно стали применяться региональные индексы бюджетных расходов, которые показывают насколько больше или меньше, чем в среднем по РФ требуется затратить средств на территории каждого конкретного региона в целях обеспечения средне российского уровня исполнения государственных обязательств⁹⁴. Для расчета этих индексов применяются такие индивидуальные для каждого субъекта РФ показатели как: удельный вес населения, проживающего в районах Крайнего Севера с ограниченным сроком завоза товаров, удельный вес населения младше и старше трудоспособного возраста, продолжительность отопительного сезона и др. Однако даже такая методика вызывает много вопросов и споров со стороны получателей бюджетных ресурсов.

Также стоит отметить, что, не смотря на осуществление попыток учета региональной специфики территории, их все еще недостаточно, поскольку они касаются лишь трансфертов. В методиках расчетов субсидии, субвенции и др. форм бюджетного финансирования территории учет социально-экономических тенденций и региональной специфики территории практически не осуществляется.

Решение второй группы проблем экзогенного уровня в целом касается совершенствования методик разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы, предоставления территориям особых налоговых режимов, применения к ним экономических санкций и др.

Во-первых, необходимо усовершенствовать разграничение доходных источников между уровнями бюджетов, которое

⁹⁴ Васильев В. В. Финансовые дотации: выравнивание или стимулирование // Финансы. 2009. №4. С. 12 – 13.

обусловлено нечетким разграничением в действующем законодательстве государственных функций между уровнями государственного управления. Как отмечают эксперты, недостатки в процессе разграничения государственных функций, заложенные в Конституции РФ и Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», обуславливают низкую эффективность управления социально-экономическим развитием регионов. Как следствие, необходима инвентаризация и четкое закрепление полномочий по бюджетному финансированию для обеспечения оптимального разграничения доходов между уровнями государственного управления⁹⁵. Для обеспечения искомой оптимальности разграничения необходима соответствующая методика оценки расходных полномочий.

Мировой опыт свидетельствует о том, что такая оценка должна проводиться по каждой расходной функции и начинаться с определения конкретных расходных стандартов на единицу бюджетной услуги с последующим агрегированием по территориям. Опыт таких стран как Германия и Дания свидетельствует о том, что для такой оценки могут использоваться следующие укрупненные показатели: уровень бедности, плотность населения, размер территории, численность населения, усредненный бюджетный доход на душу населения⁹⁶. Россия придерживается последнего подхода к оценке.

Кроме того, расходная функция может быть привязана к уровню доходности территории, однако в этом случае регионы будут заинтересованы в получении меньших налогов и сборов, чтобы иметь больше шансов получить дотации и субсидии, чем остальные регионы⁹⁷.

Т.о. расчет конкретного размера расходных полномочий и доходных источников, закрепленных за каждым из уровней управления, является актуальной задачей бюджетно-налоговой политики, ориентированной на бюджетно-налоговое регулирование территориального развития регионов РФ.

Во-вторых, исследуя распределение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, мы пришли к выводу, что тенденции его изменения не соответствуют общемировым тенденциям. Анализ бюджетных систем развитых стран позволяет сказать, что когда в мире

⁹⁵ Балацкий Е., Екимова Н. Налогово-бюджетная политика и экономический рост // Общество и экономика. 2011. №4 – 5. С. 197 – 214.

⁹⁶ Балацкий Е., Екимова Н. Налогово-бюджетная политика и экономический рост // Общество и экономика. 2011. №4 – 5. С. 197 – 214.

⁹⁷ Селезнев А., Доценко Н. Доходный потенциал регионов и его общегосударственное значение // Экономист. 2006. № 9. С. 12 – 22.

преобладала макроэкономическая концепция регулирования социально-экономических проблем, роль центральных бюджетов была высока и в них концентрировалась основная масса бюджетных средств⁹⁸. Однако затем приобретают актуальность микроэкономические принципы хозяйственной практики, обуславливающие снижение доли центрального бюджета и рост значимости низовых звеньев. России привилегированным остается федеральный бюджет, при этом консолидированные бюджеты территорий имеют постоянный дефицит доходов.

В-третьих, формирование бюджетов регионов во многом зависит от того, каким образом в текущем финансовом году произведено разделение ставок и установлены нормативы отчислений по налогам. Учитывая, что у региона нет твердых гарантий, что нормативы отчислений будут долговременными, такое положение препятствует проведению работы по увеличению налогового потенциала региона и снижает эффективность бюджетно-налоговой политики, реализуемой на его территории. Для решения проблемы необходимо, чтобы бюджетно-налоговое регулирование обеспечивало реальную финансовую самостоятельность регионов, повышало их заинтересованность в проведении собственной активной социально-экономической политики. В том числе необходимо повысить уровень собственных бюджетных доходов низовых уровней управления и значительно уменьшить влияние решений вышестоящих органов управления в сфере разделения регулирующих доходов на обеспеченность региона и муниципалитета финансовыми ресурсами.

На эндогенном уровне можно также выделить ряд проблем, устранение которых требует совершенствование бюджетно-налогового регулирования регионального развития.

Первая проблема касается формирования доходов и исполнения расходных обязательств муниципальных образований. Так, практика реализации Федерального закона № 131-ФЗ показала, что доходная база местного самоуправления не обеспечивает выполнение обязательств по решению вопросов местного значения. Т.о., главная цель реформы осталась невыполненной. Многочисленные расчеты показывают, что намечаемое сокращение доходов местных бюджетов существенно превышает сокращение их расходных полномочий, т.е. баланс изменений доходов и расходов является отрицательным. На сегодняшний день отмечается тенденция к сокращению собственных доходов большинства местных бюджетов.

⁹⁸ Грицюк Т. В. Налогово-бюджетная политика как инструмент макроэкономического регулирования // Финансы и кредит. 2004. №13 (151). С. 42 – 53.

При этом основной причиной сокращения собственных доходов бюджетов городов (на примере Пермского края в 2006-2008 гг. т.е. в докризисный период) являлось отсутствие механизма распределения поступлений от налога на доходы физических лиц, а также исключение из доходных источников местных бюджетов налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций.

В соответствии с действующей редакцией Налогового Кодекса РФ, к местным налогам отнесены только два налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц. С 1 января 2006 г. введена новая система налогообложения земельным налогом. Налогооблагаемой базой служит кадастровая стоимость земельных участков, а исчисление суммы земельного налога производится в процентном отношении от кадастровой стоимости земельных участков. Между тем, оценочная стоимость земли за последние годы существенно изменилась (выросла рыночная цена земли, появились новые транспортные магистрали, улучшилась инфраструктура и т.д.). Вследствие этого кадастровая стоимость земли, определенная ранее, не отражает реальную стоимость земли сегодня. Поэтому необходима переоценка стоимости земель. Однако проведение такой работы требует значительных материальных, финансовых, трудовых и иных затрат, которыми большинство муниципальных образований не располагают.

Одновременно с земельным налогом в бюджеты муниципалитетов зачисляется и налог на имущество физических лиц⁹⁹. Для получения данного налога в полном объеме органы местного самоуправления должны провести полную инвентаризацию всех объектов налогообложения (жилых домов, квартир, дач и гаражей), создать реестр объектов налогообложения, определить их собственников-плательщиков налога, затем установить конкретные ставки налога в зависимости от инвентаризационной стоимости объектов налогообложения.

Кроме местных налогов, с 01 января 2006 года за бюджетами городских округов и муниципальных районов законодательно закреплён стабильный доходный источник — единый налог на вменённый доход. Этот налог является мощным инструментом регулирования занятости населения, обеспечения соответствующего уровня оплаты труда, легализации доходов и, как следствие, увеличения поступлений в бюджет и по налогу на доходы физических лиц.

⁹⁹ .О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ.

Несмотря на все вышесказанное, роль местных налогов в формировании доходов бюджетов является незначительной, а расходы на администрирование данных налогов иногда оказываются сопоставимыми с величиной фактических поступлений по этим видам доходов в муниципальные бюджеты. Иначе говоря, собственные налоговые доходы могут покрыть лишь малую часть расходных обязательств местных бюджетов, а их характер не позволяет использовать эти налоги в качестве инструмента экономического регулирования.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил на постоянной основе для всех уровней бюджетной системы нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов¹⁰⁰. Так, законом определено, что нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц устанавливаются на неограниченный срок органами власти субъекта РФ и должны быть не ниже 30 % для городских округов, 20 % — для муниципальных районов и 10 % — для поселений. Также, в соответствии с законом, 10 % налога на доходы физических лиц, зачисляемого в консолидированный бюджет субъекта Федерации, должно обязательно поступать в бюджеты муниципальных образований на основе распределения по единым или дифференцированным нормативам, причем в равном размере для всех муниципальных образований вне зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности.

Между тем, именно налог на доходы физических лиц (НДФЛ) до начала реализации Федерального закона № 131-ФЗ являлся самым крупным источником доходов всех местных бюджетов. По некоторым подсчетам около 60 % налоговых доходов местных бюджетов составляли поступления от НДФЛ. Однако действующее в настоящее время распределение НДФЛ в бюджеты поселений (10 %), бюджеты муниципальных районов (20 %) и бюджеты городских округов (30 %) не обеспечивает достаточного поступления средств по этому налогу в местные бюджеты.

В то же время, в местные бюджеты прекратились отчисления от других видов регулирующих налогов и сборов, таких, как налог на прибыль организаций и налог на имущество организаций, что также повлияло на общее снижение собственных доходов бюджетов муниципальных образований. Существует также множество вопросов

¹⁰⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009 N 90-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003).

по поводу того, как местные бюджеты будут выполнять свои расходные обязательства.

Федеральный закон № 122-ФЗ разграничил полномочия по 150 федеральным законам, и на уровень местного самоуправления передано достаточно большое число новых полномочий. В частности Федеральным законом № 199-ФЗ [2] за органами местного самоуправления закреплены следующие полномочия¹⁰¹, свидетельствующие о появлении новых расходных обязательств:

- мобилизационная подготовка;
- гражданская оборона;
- аварийно-спасательная служба;
- организация вопросов местных курортов;
- ряд вопросов, связанных с лесопользованием;
- содействие в развитии сельскохозяйственного производства;
- создание условий для развития малого предпринимательства.

В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ, объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета. Т.е. расходные обязательства местных бюджетов, связанные с решением вопросов местного значения, должны обеспечиваться собственными доходами, а не обеспечиваться средствами финансовой помощи. Причем если делегирование субъектам РФ ряда федеральных полномочий происходит с предоставлением субвенций на осуществление этих полномочий, то закрепление за местными бюджетами новых полномочий зачастую происходит при отсутствии механизма их финансового обеспечения, т.е. сохраняется практика передачи расходных полномочий местным бюджетами без предоставления соответствующих субвенций на их финансирование.

Вторая проблема касается определения минимальных социальных стандартов. Вызвана она тем, что бюджетные обязательства каждого уровня власти и применительно к каждой бюджетной услуге распадаются на три функции:

- нормативно-правовое регулирование, т.е. определение социальных стандартов и нормативов бюджетных расходов;
- финансирование;
- собственно предоставление услуги.

¹⁰¹ Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. 25.12.2008 N 281-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003)

При этом идеальной является ситуация, когда все три функции по конкретной услуге осуществляет один и тот же уровень власти. Поэтому вместо единых государственных минимальных социальных стандартов появляются три уровня социальных стандартов: федеральные, региональные, муниципальные. По вопросам местного значения органы местного самоуправления осуществляют все 3 функции. В реальности при делегировании полномочий должен соблюдаться принцип, согласно которому тот уровень власти, который осуществляет нормативно-правовое регулирование, должен осуществлять и финансирование, т.е. передавать на местный уровень можно только исполнение государственных полномочий, но не их финансирование.

Для передаваемых государственных полномочий нормативы их финансирования определяют федеральные органы или органы государственной власти субъектов РФ на основе федеральных или региональных социальных стандартов. Для вопросов местного значения Федеральный закон № 131-ФЗ определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Т.о., вместо единых государственных минимальных социальных стандартов возникает их многоуровневая система: федеральные, региональные, муниципальные. Каждый уровень, устанавливая те или иные стандарты и нормативы, одновременно принимает на себя ответственность за их финансирование.

Третья проблема касается применения новой модели межбюджетных отношений. Так Федеральным законом № 131-ФЗ существенно расширены права субъектов РФ в формировании политики межбюджетных отношений. В нем указано, что субъект РФ наделен большой степенью свободы, обеспечивающей:

- формирование концепции межбюджетного регулирования и распределения средств между различными формами финансовой помощи;
- установление единых нормативов налоговых отчислений в местные бюджеты;
- выбор между вариантами выравнивания;
- делегирование полномочий по расчету и перераспределению дотаций поселениям из регионального фонда финансовой поддержки поселений муниципальным районам;

- разработку методики расчета дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений;
- разработку методики расчета дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- разработку методик распределения прочих фондов.

Однако система межбюджетного регулирования, сформированная субъектом РФ, на практике во многом ущемляет интересы муниципальных образований, не оставляя им стимулов для развития собственного экономического потенциала.

Вместе с тем, Федеральный закон №131-ФЗ предусматривает возможность полной или частичной замены размера дотаций, предоставляемых поселениям и муниципальным районам (городским округам) из регионального фонда финансовой поддержки поселений и регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. Т.о., субъекту РФ предлагается право выбора между перечислением дотации и увеличением нормативов отчислений от налогов и сборов – например от НДФЛ.

Муниципалитеты крайне заинтересованы в увеличении доли налоговых доходов. Высокий уровень финансовой автономии позволит им за счет собственных средств решать местные задачи и искать новые источники пополнения доходной части местного бюджета. В этой связи полная или частичная замена размера дотаций дополнительными нормативами отчислений от налогов и сборов предоставит муниципальным образованиям стимулы для активизации собственного экономического потенциала.

В определении доходов местных бюджетов ключевым моментом является переход от сметного (в зависимости от существующей бюджетной сети) к подушевому финансированию. С этой целью субъекты РФ, имеют право ежегодно устанавливать своими законами критериальный (пороговый) уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя в среднем по субъекту РФ с возможностью его дифференциации для разных типов муниципальных образований и возможностью передачи муниципальным районам права установления таких уровней для поселений. Существующая на сегодняшний день методика расчета выглядит достаточно сложной и громоздкой и заключается в следующем:

Различия в цене набора бюджетных услуг на одного жителя между однотипными муниципальными образованиями, вытекающие из

их географического положения, плотности населения и его социально-демографического состава, учитываются через индекс бюджетных расходов (ИБР), устанавливаемый расчетом не менее чем на 5 лет. ИБР может быть больше или меньше единицы, за которую принимается средняя цена набора услуг для данного типа муниципальных образований. Величина критериального уровня устанавливается субъектом РФ на основе прогноза доходов его консолидированного бюджета с учетом трансфертов из федерального бюджета и по своей сути является региональным социальным стандартом минимальной бюджетной обеспеченности.

Муниципальные образования, имеющие собственные доходы ниже критериального уровня (с учетом ИБР), имеют право на получение дотаций из регионального или районного фонда выравнивания. Естественно, что муниципальные образования, имеющие доходы в расчете на одного жителя на уровне или выше критериального уровня, дотаций не получают, а при доходах, превышающих более чем в два раза средний уровень доходов по субъекту РФ, вступает в силу система обратных трансфертов. При данной модели практически ликвидируется система регулирующих налогов и на порядок снижаются возможности субъектов РФ в ежегодном пересмотре налоговых нормативов и принципов начисления дотаций местным бюджетам.

Далека от совершенства и методика предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям из региональных фондов финансовой поддержки. Сложившийся механизм выделения средств из бюджетов субъектов РФ для формирования бюджетов муниципальных образований основывается на остаточном принципе. При этом у муниципалитетов возникает недостаток средств для реализации своих полномочий, а также растет уровень дотационности местных бюджетов.

В целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов), субъекты РФ также наделены правом образования в составе расходов бюджета регионального фонда финансовой поддержки поселений, и регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). При этом выравнивание осуществляется путем предоставления дотаций из этих фондов, исходя из уровня бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов), а также финансовых возможностей органов местного самоуправления для осуществления своих полномочий по решению вопросов местного значения. Однако в силу высокого уровня

дифференциации регионов и муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности, размер фондов финансовой поддержки муниципальных образований в разных субъектах РФ также будет существенно дифференцирован. Т.о., фактический объем дотаций, передаваемый муниципалитетам из региональных фондов финансовой поддержки, попадает в зависимость от экономического потенциала региона. Соответственно, поселения и муниципальные районы (городские округа) в разных регионах РФ находятся в неравных условиях в части обеспеченности финансовыми ресурсами для своих полномочий.

Устранение перечисленных выше экзогенных и эндогенных проблем требует, чтобы процесс бюджетно-налогового регулирования регионального развития базировался на социально-экономическом подходе, выраженном в следующих теоретико-методологических положениях:

1. Усиление проявления социальной функции государства, которое выражается в обеспечении защиты и обслуживании интересов всего общества в целом, а также признание прав, свобод и законных интересов человека в качестве высшей ценности, в приоритете прав человека перед интересами иных участников общественных отношений (хозяйствующих субъектов, государственных органов, должностных лиц и т.д.).

2. Стимулирование региональных и местных бюджетов к росту собственных доходов путем закрепления за ними дополнительных налогов.

3. Учет территориальных особенностей, включая социально-экономический уровень развития территории, а также географическое положение, удаленность от центров, внутренние и внешние условия развития региона, традиции, культуры и др.

4. Базирование на Программах социально-экономического развития государства и регионов на кратко- и долгосрочную перспективу, а также Бюджетном послании Президента РФ, губернаторов и мэров соответствующих регионов и муниципалитетов, законах о бюджетах на очередной год на федеральном, региональном и местном уровне, различных законодательно-нормативных актах по налогообложению.

5. Ориентация на повышение социально-экономической результативности формирования и исполнения бюджета, требующая проведения многовариантных расчетов, позволяющих прогнозировать положительные и отрицательные последствия ее реализации

и выбирать необходимый сценарий ее реализации применительно к конкретной территории.

Что касается совершенствования экзогенного бюджетно-налогового регулирования регионального развития, то здесь в рамках предложенных положений можно обозначить следующие направления его преобразования:

1. Создать условия для обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации путем оказания дополнительной финансовой поддержки регионам, имеющим отклонения фактической бюджетной обеспеченности от расчетной, а также для реализации субъектами Российской Федерации в полном объеме расходных обязательств. Для этого следует усовершенствовать методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации с тем, чтобы снизить изживенческие настроения и повысить мотивацию регионов к развитию собственной налоговой базы. Это может быть достигнуто, в том числе, путем изменения порядка расчета указанных дотаций, т.е. в случае достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно средне российского уровня показателей не сокращать их объемы. Также целесообразно пересмотреть порядок предоставления регионам финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры, отказавшись от включения в федеральную адресную инвестиционную программу большей части объектов регионального и местного значения и передав соответствующие средства регионам в виде субсидий.

2. Разработать и внедрить схему применения бюджетных грантов для субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, добившихся существенного улучшения управления общественными финансами, а также повышения качества оказываемых бюджетных услуг населению. При этом наиболее важным является социально-экономический аспект оценки эффективности реализуемых бюджетно-налоговых мер, который уже более 50 лет активно обсуждается научной общественностью. Обусловлено это, прежде всего, тем, что государство является не просто собирателем налогов, расходуемых на содержание государственного аппарата, а производителем общественных благ. Исходя из этого, возникает проблема оценки эффективности его деятельности; рациональности использования ресурсов, полученных от общества; разработки системы экономических и социальных оценок эффективности бюджета¹⁰².

¹⁰² Лушин С. И. Об эффективности государственного бюджета // Финансы. – 2004. - № 10. С.12 – 16.

3. Использовать показатели не просто макроэкономической эффективности бюджета, увязанной с объемом ВВП, объемом инвестиций, реальными доходами населения, соотношением экспорта-импорта, с динамикой инфляции и т.д., а показатели эффективности, связанные с оценкой использования бюджетных средств по конкретным направлениям их расходования с учетом их социальной результативности. В конечном итоге подлинная эффективность должна отражать степень достижения определенной цели (помощь материнству, безработным, поддержание общественного порядка и т.д.), удовлетворения потребностей населения в специфических общественных услугах. При этом сами показатели эффективности, должны быть дифференцированы по уровням распределения бюджетных средств, направлениям их использования и субъектам РФ, имеющим разные природные условия, уровень и приоритеты социально-экономического развития, местные традиции.

Совершенствование эндогенного механизма бюджетно-налогового регулирования регионального развития, кроется, на наш взгляд, прежде всего, в радикальном повышении эффективности формирования и использования муниципальных финансовых ресурсов; в создании благоприятных условий для повышения качества бюджетных услуг, предоставляемых населению; в обеспечении результативности бюджетных расходов; в переходе от управления бюджетными затратами к управлению результатами; в повышении ответственности и самостоятельности участников бюджетного процесса. Реализовать данное направление совершенствования бюджетно-налогового регулирования регионального развития мы предлагаем путем использования бюджетно-налогового механизма.

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

2.1. Методические рекомендации по совершенствованию эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального развития

Переход региона на режим саморазвития требует функционирования бюджетно-налогового механизма, ориентированного на создание доходов, объем которых должен быть сбалансирован с объемом предстоящих расходов для обеспечения социально-экономического роста территории. При этом каждый уровень власти должен иметь возможность получать доходы из собственных источников, необходимые для финансирования своих обязательств по расходам. В частности эта идея подразумевает, что региональные органы власти не должны зависеть от дотаций центрального правительства для финансирования своих обязательств¹⁰³. Одновременно местные органы власти для финансирования своих обязательств не должны зависеть от региональных властей в получении доходов на свои расходы. В условиях того, что сбалансировать доходы и расходы территорий без федеральных и региональных трансфертов практически невозможно, одним из направлений решения сложившейся проблемы нам представляется совершенствование налогового регулирования межбюджетных отношений.

Обращаясь к мировой практике хозяйствования (США, Швейцария, Германия, Великобритания, Россия) можно обозначить три базовых подхода, составляющих основу налогового регулирования межбюджетных отношений^{104, 105, 106}.

¹⁰³ Мысин П. Развитие функций межбюджетных отношений / Экономист. 2008. №3. С. 73 - 80 (С. 77).

¹⁰⁴ Боровикова Е. В. Налоговое регулирование межбюджетных отношений в муниципальных образованиях/ Финансы. 2008. №1. С. 20 – 23.; Тютюрюков Н.Н. Подходное налогообложение: сравнение не в пользу России// Налоговая политика и практика. 2011. №10. С. 34-40.; Шевченко И.В., Алеников А.С. Оптимальное подоходное налогообложение в России: компромисс между эффективностью и равенством/ Финансы и кредит. 2011. №46; Алеников А.С. Исторические аспекты процесса формирования налоговой политики в России/ Налоговая политика и практика. 2011. №1-2.; Ермакова Е.А. Роль налога на доходы физических лиц в формировании доходов местных бюджетов России// Финансы и кредит . 2010. №47.; Овчинникова О.П. Основные направления межбюджетного регулирования доходной части местных бюджетов// Финансы и кредит. 2008. №44.; Мамина С.В. Особенности формирования доходов местных бюджетов в Российской Федерации// Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2010. №5.

¹⁰⁵ Ларина С. Е., Вагапова А. Р. Самостоятельность бюджетов и развитие межбюджетных отношений в регионах РФ / Регионоведение. 2006. №4. С. 110 – 115.

Первый – *разграничение налогов и налоговых полномочий*. В рамках данного подхода каждый уровень власти в государстве получает полное право и несет всю ответственность за установление и сбор своих собственных налогов. При этом налогоплательщики перечисляют в бюджет только предназначенные для данного уровня бюджетной системы виды налогов. При таком подходе самостоятельно вводимые каждым уровнем власти налоги взимаются только в пределах соответствующей территории и должны поступать в бюджет данного уровня. Тот или иной уровень власти при этом получает исключительные права на взимание и использование этих налогов, а также установление ставок и определение базы налогообложения.

Второй подход – *совместное использование базы налогообложения*. В основе данного подхода лежит интеграция в рамках определенного вида общегосударственного налога нескольких ставок, самостоятельно устанавливаемых разными уровнями власти, т. е. региональным и местным органам власти предоставляется право взимать с налогоплательщиков в дополнение к общегосударственным одноименные налоги, размеры которых ограничиваются, как правило, некоторым пределом.

Третий подход – *долевое распределение доходов от поступления налогов*. В рамках данного подхода происходит нормативное разделение между бюджетами разных уровней доходов от поступления конкретных видов налогов, взимаемых по единым ставкам на всей территории страны. В этом случае в бюджет данного уровня власти подлежит зачислению законодательно установленная доля той суммы дохода от конкретного налога, которая должна быть собрана на соответствующей территории исходя из общей налоговой ставки.

Т.о., получаем, что налоговое регулирование может базироваться на одном или сочетании указанных выше подходов. В России очевидна интеграция первого и третьего подходов.

Поэтому эндогенный бюджетно-налоговый механизм должен обеспечивать прирост налоговых доходов муниципальных образований *путем расширения внутренних возможностей пополнения доходной части их бюджетов, а также путем рационального изменения нормативных налоговых отчислений в бюджеты выше стоящих уровней и базироваться на социально-экономическом подходе.*

¹⁰⁶ Литягин Н. Н. Финансовые проблемы местного самоуправления / Финансы. 200. №1. С. 24 – 25.

Задача 1. Расширение внутренних возможностей пополнения налоговой доходной части бюджетов муниципальных образований.

Т.к. Налоговый кодекс РФ определяет права региональных и местных органов участвовать в установлении региональных и местных налогов в пределах, ограниченных федеральным законодательством, а региональные и местные органы могут определять: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, а также предоставлять налоговые льготы, основания и порядок их применения в рамках полномочий, указанных федеральным законодательством о налогах, *то реализация первой задачи связана с внедрением мероприятий по расширению налогооблагаемой базы, увеличению налоговых ставок, устранению недоимки по сбору налогов и использованию нерациональных льгот по налогам.*

Данные мероприятия, прежде всего, касаются налога на землю и налога на имущество физических лиц, которые согласно ст.15 Налогового кодекса РФ являются местными и подлежат зачислению в бюджеты муниципалитетов в полном объеме.

Отмечается, что переход к исчислению земельного налога в зависимости от кадастровой стоимости земельных участков вместо установления фиксированных платежей за единицу земельной площади позволит увеличить размер данного налога и усилить заинтересованность местных властей в его поступлении в муниципальные бюджеты¹⁰⁷. Однако препятствием здесь выступает отсутствие регистрации многих земельных участков. Увеличению поступлений в собственные доходы местных бюджетов способствовало бы решение о сокращении перечня льгот, по земельным участкам¹⁰⁸.

Что касается налога на имущество физических лиц, то повысить доходы местных бюджетов за счет него можно путем наиболее полного учета в целях налогообложения рыночной стоимости этого имущества. Так по оценкам налоговых органов поступления от данного вида налога при выполнении данного условия должны в среднем увеличиться в 10 раз. А если при этом и ставка налога будет установлена в размере 1% от рыночной стоимости строений, принадлежащим физическим лицам, то доля поступлений в доход

¹⁰⁷ Закревская Г. С. Пути увеличения налогооблагаемой базы муниципальных образований / Финансы. 2008. №7. С. 28 – 30.

¹⁰⁸ Куницына Н. Н., Ковязина Е. В. Инструменты повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований // Финансы и кредит. 2012. №30(510). С. 5. (с. 2-9).

местных бюджетов от данного налога должна возрасти до 30-35% общего объема их доходов¹⁰⁹.

В то же время здесь также существует проблема, связанная с затягиванием гражданами сроков государственной регистрации частных домовладений, что позволяет в течение долгого времени не уплачивать налог на имущество физических лиц. Решение этой проблемы кроется в необходимости организации тесного взаимодействия органов регистрации, налоговых органов и органов местного самоуправления¹¹⁰.

Расширение внутренних возможностей пополнения налоговой доходной части бюджетов муниципальных образований может быть также достигнуто изменением **на федеральном уровне** налоговых ставок налога на доходы физических лиц (НДФЛ) или расширение налоговых полномочий региональных и местных органов по регулированию и сбору этого налога¹¹¹, который в доходной части регионального и местного бюджета составляет весомую долю. За период 2005 – 2007 гг. отмечается стабильный уровень данного показателя - 25-26% в общем объеме бюджетных доходов, рис. 2.1.1. (стр. 69-70)

¹⁰⁹ Закревская Г. С. Пути увеличения налогооблагаемой базы муниципальных образований // Финансы. 2008. №7. С. 28 – 30.; Масальская М.В. Реформирование местных налогов в условиях либерализации налоговой системы // Экономика и технология: научные труды. Вып. 21. М.: Российская экономическая академия. 2007. 168 с.

¹¹⁰ Кузнецова О. С. Формирование налоговых доходов местных бюджетов: направления модернизации // Финансы и кредит. 2012. №1(481). С. 49 – 54. (С. 51 - 52).

¹¹¹ Маршавина Л. Я. Налоги в системе межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2012. №15(495). С. 5 – 10. (С. 8).



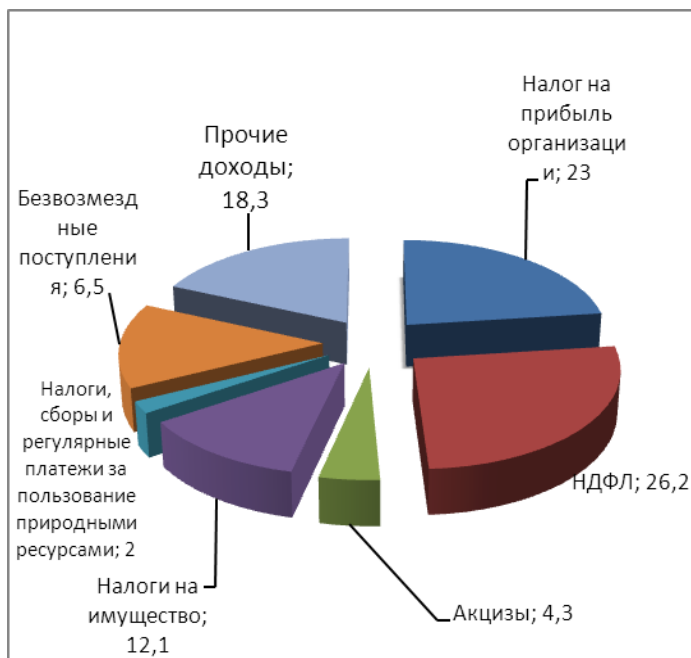


Рис.2.1.1
Структура доходов консолидированного бюджета Пермского края за 2005 – 2007 гг.

Поэтому совершенствование бюджетно-налогового регулирования может быть реализовано путем согласованного с органами федеральной власти введения прогрессивных ставок НДФЛ, которые с 1860-х примерно до 1970-х гг. стали общепринятыми в мировом сообществе. Тем не менее, за это время так и не было найдено экономических оснований, чтобы количественно определить объективно-оптимальную степень прогрессии.

Обращаясь к мировому опыту построения системы налогообложения, можно выделить две системы построения подоходного налога: шедулярную и глобальную. Шедулярная возникла в Великобритании и сохранилась по настоящее время (используется в Италии и некоторых других странах).

При этой системе доходы, в зависимости от источников, делятся на части (шедулы), каждая из которых облагается налогом отдельно в особом порядке. Т.е. взимаются два налога: основной – по пропорциональным ставкам и дополнительный – по прогрессивным.

Глобальная система применяется в большинстве стран. Система личного подоходного налогообложения в Германии предусматривает изменение налоговых ставок в зависимости от уровня дохода, от 15 до 42 %, самые бедные (доходы которых составляют менее 7664 евро в год) вообще освобождены от уплаты подоходного налога, а самые богатые (чей доход выше 120041 евро в год) - 42%. Личный подоходный налог индексируется в соответствии с темпами инфляции. По отношению к ее уровню корректируются не только размеры стандартных скидок и льгот (например, величина минимума, который не облагается налогом), но и налоговые группы (для того, чтобы избежать перехода налогоплательщиков в группу с более высоким уровнем).

Однако накопленный развитыми странами опыт показал, что на долгосрочном периоде «прогрессивная» налоговая шкала ведет к регрессу. Ведь ошутимое выравнивание за счет прогрессии возможно лишь при повышении ставок для основной массы граждан. В другом случае, как видно из опыта некоторых стран (Швеция 1950-1980гг., Великобритания 1940-1970гг, Латинская Америка в 20 веке), прогрессивный подоходный налог снижает стимулы к труду, увеличивает «естественную» безработицу, снижает капиталовложения (с последующим падением темпов роста). Наконец, высокие ставки ведут к росту теневой экономики и криминализации общества.

Невозможность объективного установления оптимальной прогрессии особенно наглядна для стран, где велико различие в уровне доходов по территориям: здесь вызывает сомнение возможность установки единой оптимальной прогрессии: ставки оптимальные в богатых регионах не являются таковыми в существенно более бедных и наоборот. Значит, независимо от наличия экономической теории, дающей оптимальную величину для степени прогрессии, тут неизбежен субъективизм, порождающий основу для социальных, территориальных или иных политических разногласий.

Кроме того, для того чтобы данный подход все-таки обеспечивал региональное выравнивание и повышение экономического роста страны в целом, необходимо кроме прогрессивной шкалы подоходного налога продумать систему вычетов, реализуемую следующей системой мер:

а) введение налогового вычета, предоставляемого на сумму отчислений налогоплательщика на осуществление добровольного пенсионного страхования.

б) объединение социальных налоговых вычетов, предоставляемых на сумму расходов на собственное обучение, а также

на сумму расходов на лечение с соответствующим увеличением предельной общей суммы такого вычета. Налогоплательщик, т.о., помимо увеличения абсолютной суммы вычета получит возможность использовать налоговую льготу в указанной сумме в отношении расходов на образование, здравоохранение или добровольное пенсионное страхование.

в) совершенствование имущественного налогового вычета, предоставляемого налогоплательщику налога на доходы физических лиц при реализации недвижимого имущества. В рамках данного направления налоговой политики предполагается принятие следующих мер¹¹²:

– переход к порядку, в соответствии с которым имущественный налоговый вычет, предоставляемый налогоплательщику при реализации жилой недвижимости в сумме, равной доходам от реализации, может быть предоставлен и в случае, когда налогоплательщик владеет этим имуществом менее трех лет при условии, что налогоплательщик приобрел право собственности на это имущество в результате приватизации и проживал в данной жилой недвижимости к моменту в течение определенного срока (например, не менее 3 – 5 лет);

– предоставление имущественного налогового вычета при реализации недвижимого имущества в сумме, равной доходам от реализации имущества, исключительно при реализации жилой недвижимости с одновременным выполнением следующих условий: реализуемый объект жилой недвижимости должен являться единственным объектом жилой недвижимости, находящимся в собственности налогоплательщика; по адресу указанного объекта недвижимости должно находиться место жительства налогоплательщика.

г) совершенствование законодательного регулирования порядка предоставления имущественных налоговых вычетов при реализации физическими лицами имущественных прав. В частности, предлагается установить применительно к имущественным правам порядок применения имущественных налоговых вычетов, аналогичный порядку, применяемому при реализации налогоплательщиками иного имущества.

В то же время все перечисленные меры обеспечивают совершенствование экзогенного бюджетно-налогового регулирования,

¹¹² Зарипов В.М. Вперед в прошлое или кому нужна такая налоговая реформа ? // Ваш налоговый адвокат. № 4, апрель 2004. с. 13.

организация реализации которого выходит за рамки данного исследования.

Поэтому работа с подоходным налогом на региональном и муниципальном уровне в рамках решения первой задачи нам представляется в виде *Варианта уплаты (зачисления) налога в бюджет муниципального образования - по месту жительства налогоплательщика*. В случае поступления налога по месту жительства налогоплательщика, автоматически появляется механизм распределения поступлений от НДФЛ - чем больше работающих жителей проживает в муниципальном образовании, тем больше средств от НДФЛ получает бюджет этого муниципалитета. Это приводит к равномерному распределению поступлений от НДФЛ по всем видам предоставляемых бюджетных услуг. Поскольку НДФЛ - налог с граждан, жителей, потребителей бюджетных услуг, которые предоставляются им властями всех уровней – федеральным, региональным и местным, то НДФЛ является единственным заметным налогом именно на жителей как получателей бюджетных услуг (в сфере здравоохранения, образования, жилья). Если доход от поступления НДФЛ местных бюджетов не будет зависеть от численности населения муниципалитета и уровня его доходов, то муниципалитеты не будут напрямую заинтересованы в повышении количества и качества оказываемых бюджетных услуг, предоставляемых местным жителям. Это, в значительной мере, обесценит преимущества проходящего в настоящий момент процесса децентрализации. Отметим также, что при действующей системе разграничения налогов многие регионы ведут активную политику по привлечению на свою территорию инвестиций, т.е. источников развития предприятий как источников налоговых доходов. В то же время, нет ни одного региона, который заботился бы о привлечении на свою территорию жителей, поскольку для властей жители это, скорее, источник бюджетных расходов, чем доходов.

Существующая сегодня система уплаты НДФЛ налоговыми агентами (работодателями) по месту их регистрации, а не налогоплательщиками по месту проживания, создает негативные эффекты «экспорта» бюджетных расходов и «импорта» бюджетных доходов¹¹³. В настоящий момент характерными примерами являются Москва и Санкт-Петербург, где работают жители прилегающих областей.

¹¹³ Куницына Н. Н., Ковязина Е. В. Инструменты повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований // Финансы и кредит. 2012. №30(510). С. 5. (с. 2-9).

Введение системы уплаты НДФЛ по месту проживания налогоплательщика позволит избежать указанных эффектов. Главным же недостатком предлагаемого варианта является значительное удорожание администрирования налога. Прежде всего, возникает дополнительный объем работ по перерегистрации налогоплательщиков, что потребует дальнейшего совершенствования системы администрирования НДФЛ (и постепенного внедрения принципа налогового резидентства налогоплательщиков). В дальнейшем именно регистрация в налоговом органе должна стать основным фактором идентификации местонахождения (регистрации) гражданина и постепенно вытеснить существующий механизм регистрации по месту жительства в органах внутренних дел.

Такой порядок учета налогоплательщиков применяется в Германии. Удержания налогов производятся на основании налоговой карты, которую работник должен сдать своему работодателю. Налоговая карточка выдается общиной всем наемным работникам с местом жительства на данной административной территории на основании имеющихся в ее распоряжении документов (например, картотеки населения). Как правило, эта карточка запрашивается один раз — и в сентябре-октябре каждого последующего года физическое лицо автоматически получает карту по почте.

В то же время российское налоговое законодательство не готово пойти на столь кардинальные меры изменения процедуры уплаты НДФЛ и переложить всю ответственность его уплаты на физическое лицо, поскольку это потребует значительных затрат на создание новой системы получения НДФЛ, а также информатизации, разъяснения новых правил и обучения населения. Наиболее сложно это будет сделать на территориях местного значения, где уровень образования населения низок, а люди далеки от решения финансовых проблем территории. Поэтому считаем, что ответственность за уплату НДФЛ должна по-прежнему лежать на предприятиях и организациях, осуществляющих начисления и выплаты заработной платы работникам. Именно предприятия должны вести учет сотрудников, проживающих в близ лежащих территориях и осуществлять их отчисления НДФЛ адресно в соответствующие муниципалитеты, при этом подавая отчетность об их численности и начисления в налоговые органы соответствующих муниципальных образований. Такой вариант изменения уплаты НДФЛ считаем более мягким и наиболее приспособленным к адаптиванию российской практике хозяйствования.

Итак, существующая сегодня в России система распределения НДФЛ между бюджетами разных уровней ведет как к усилению неравномерности бюджетной обеспеченности муниципальных образований, так и к разрушению связи между уплатой налога и получением бюджетных услуг налогоплательщиками. Несмотря на возникновение бюджетных потерь на первоначальном этапе, изменение системы уплаты НДФЛ при использовании варианта – «уплата налога по месту жительства» позволит решить многие уже существующие проблемы, и, прежде всего, на муниципальном уровне. Подобный шаг будет соответствовать стратегическому направлению развития системы налогового администрирования в сторону создания института регистрации жителей по принципу налогового резидента.

Кроме того, хотим отметить, что увеличить собираемость налогов в целом можно тогда, когда население, и власти будут четко осознавать связь между налоговым бременем и предоставляемыми бюджетными услугами, т.е. физические и юридические лица, уплачивающие налоги, должны четко представлять, на какие конкретные цели будут потрачены эти денежные средства.

В качестве других мер, стимулирующих налоговую собираемость на территориях регионального и муниципального уровня, рекомендуется¹¹⁴:

- создание условий для развития и укрепления малого бизнеса;
- повышение результативности используемых в области механизмов стимулирующего воздействия на повышение эффективности хозяйствования, способствующей расширению налоговой базы. Оптимальное соотношение стимулирующей и фискальной функции налогов в пределах полномочий органов власти соответствующих уровней;
- эффективное использование возможностей действующего налогового законодательства, в целях максимального увеличения налогового потенциала области, на основе систематического и всестороннего анализа совершенствования механизма действия региональных и местных налогов;
- повышение контроля над добросовестностью налогоплательщиков, стимулирующее снижение уклонения от уплаты налогов.

¹¹⁴ Васильева А. А., Гурвич Е. Т. Отраслевая структура российской налоговой системы // Проблемы прогнозирования. 2005. № 3. С. 115.

Перечисленные выше мероприятия реализуются путем повышения качества налогового регионального и муниципального администрирования на конкретной территории.

Задача 2. Рациональное изменение нормативных налоговых отчислений из муниципальных бюджетов в региональный бюджет.

Возможность реализации данной задачи в целях обеспечения саморазвития территории, определена Бюджетным кодексом, который предоставляет право субъектам РФ устанавливать своими законами, на неограниченный срок, единые по типам муниципальных образований нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ. При этом Бюджетный кодекс РФ не устанавливает жесткую регламентацию в части исполнения тех или иных инструментов межбюджетного регулирования. Напротив, регионы обладают широкими правами в части выбора и применения «индивидуальной» с учетом приоритетов развития региона структуры и условия распределения финансовых ресурсов^{115, 116}.

Реформа межбюджетных отношений, проводимая в рамках исполнения Федерального закона РФ 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», направлена главным образом на рост самостоятельности и самокупаемости территорий. Межбюджетные отношения на территории регионов в основном направлены на перераспределение доходных источников субъекта федерации. Финансовая помощь из регионального бюджета бюджетам муниципалитетов осуществляется в виде межбюджетных трансфертов, в соответствии с формами финансовой поддержки, предусмотренными в Бюджетном кодексе Российской Федерации, и законодательных актах субъектов РФ¹¹⁷, учитывающих политику и специфику каждого региона.

Так, например, в составе бюджета Пермского края созданы: региональный фонд финансовой поддержки поселений и региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских

¹¹⁵ Карчевская С. А. Повышение эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне / Финансы. 2008. №10. С. 21 – 27. (С. 23).

¹¹⁶ Захарченко А. А. Реорганизация местного самоуправления и реформирование муниципальных финансов / Финансы. 2008. № 3. С. 27 – 29.

¹¹⁷ См., например, О бюджетном процессе в Пермском крае: Закон Пермского края №111-ПК от 12.10.2007г. "О бюджетном процессе в Свердловской области" Областной закон от 25.11.1994 N 8-ОЗ (ред. от 08.06.2012). "О предоставлении отдельных межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов в Свердловской области" Закон Свердловской области от 15.07.2005 N 70-ОЗ (ред. от 08.06.2012). О методике формирования бюджета Пермского края: Закон Пермского края №10-КЗ от 1.09.2006 г.

округов), средства которых распределяются между муниципалитетами. Однако, существующие на сегодняшний день методики расчета трансфертов распределения регионального фонда финансовой поддержки поселений из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), методика распределения межбюджетных трансфертов¹¹⁸, в том числе расчет норматива дополнительных отчислений от НДФЛ в муниципальные бюджеты, достаточно трудоемки в расчетах, предусматривают применение специальных коэффициентов, методика расчета которых на сегодняшний день не применяется (используются фактические данные о поступлениях налогов в бюджет субъекта федерации за предыдущие налоговые периоды), и, самое главное не позволяют обеспечить в полном объеме покрытия передаваемых муниципалитетам расходных полномочий.

Как отмечалось нами ранее, НДФЛ занимает значительную долю в доходной части бюджета региона, поэтому разработка нового удобного и понятного инструментария прозрачного («справедливого») распределения НДФЛ в муниципальные бюджеты, направленного на повышение бюджетной обеспеченности муниципалитетов и регулирование бюджетно-налогового неравенства территорий, является весьма актуальным вопросом.

В настоящее время в доходную часть бюджетов муниципалитетов отчисляется 20% от всего собранного в регионе налога на доходы физических лиц и 10% в бюджеты поселений и, как отмечалось, выше распределение в бюджеты этой доли не обеспечивает должного выравнивания финансового обеспечения местных бюджетов и не позволяет муниципальным образованиям полностью покрывать расходы, связанные с вопросами местного значения¹¹⁹, а также дополнительные отчисления не являются «прозрачным» и не всегда «справедливым», Кроме того, такая схема не стимулирует муниципалитеты к увеличению налоговой базы, а также собираемости данного налога.

Максимальный выравнивающий эффект, по нашему мнению, может быть достигнут за счет реализации *субъектом федерации расчета дифференцированных отчислений от НДФЛ в свои муниципальные бюджеты*

¹¹⁸ О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае: Закон Пермского края №11-КЗ от 13.09.2006 г.

¹¹⁹ Власенкова Е. А. Налог на доходы физических лиц и его роль в формировании доходной базы местных бюджетов //Финансы и кредит. 2012. №8 (488). С. 28 – 34.

Данный вариант требует разработки методики распределения НДФЛ т.о., чтобы, во-первых, максимально снизить дефицит бюджета муниципалитета, во-вторых, стимулировать муниципалитеты увеличивать свои доходы¹²⁰. Еще одним из существенных плюсов централизованного перераспределения НДФЛ через региональный бюджет является отсутствие значительных (в денежном и временном выражении) дополнительных бюджетных затрат, связанных с изменениями в администрировании налога¹²¹.

¹²⁰ Чужмарова С. И. Методология согласования федеральной и региональной налоговой политики / Региональная экономика: теория и практика. 2009. №15 (108). С. 34 – 43.

¹²¹ Чужмарова С. И. Методология согласования федеральной и региональной налоговой политики / Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 15(108). С. 34 – 43.

2.2. Экономико-математический инструментарий совершенствования эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального развития

Мы предлагаем экономико-математический инструментарий совершенствования эндогенного бюджетно-налогового регулирования регионального развития, опирающийся на *методику расчета дифференцированных отчислений от НДФЛ в муниципальные бюджеты*. При этом предлагаемый инструментарий применим и в отношении других бюджетообразующих налогов.

Авторский инструментарий совершенствования эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального неравенства представляет собой совокупность пяти оценочных блоков обозначенных на рис. 2.2.1. (стр. 80)

1 блок оценка социального благополучия муниципальных образований;

2 блок оценка бюджетной обеспеченности территорий;

3 блок оценка бюджетов региона и МО;

4 блок оценка социально-экономической результативности эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального неравенства;

5 блок разработка системы мер по повышению социально-экономической результативности бюджетно-налогового регулирования территориального развития.

1 блок. Сначала необходимо определить уровень социального благополучия муниципалитета и выявить основные проблемы его социальной сферы, оказывающие негативно сдерживающее воздействие. Безусловно, в настоящее время существует множество показателей и подходов к их оценке, отражающих состояние территориального неравенства как на макро- так и на мезо- уровнях.

Например, в рамках экономического подхода при оценке территориального неравенства на макро- уровне используется показатель внутреннего валового продукта на душу населения, т.к. он отражает взаимодействие бизнеса, власти и общества, которое обуславливает экономическое развитие страны в целом.

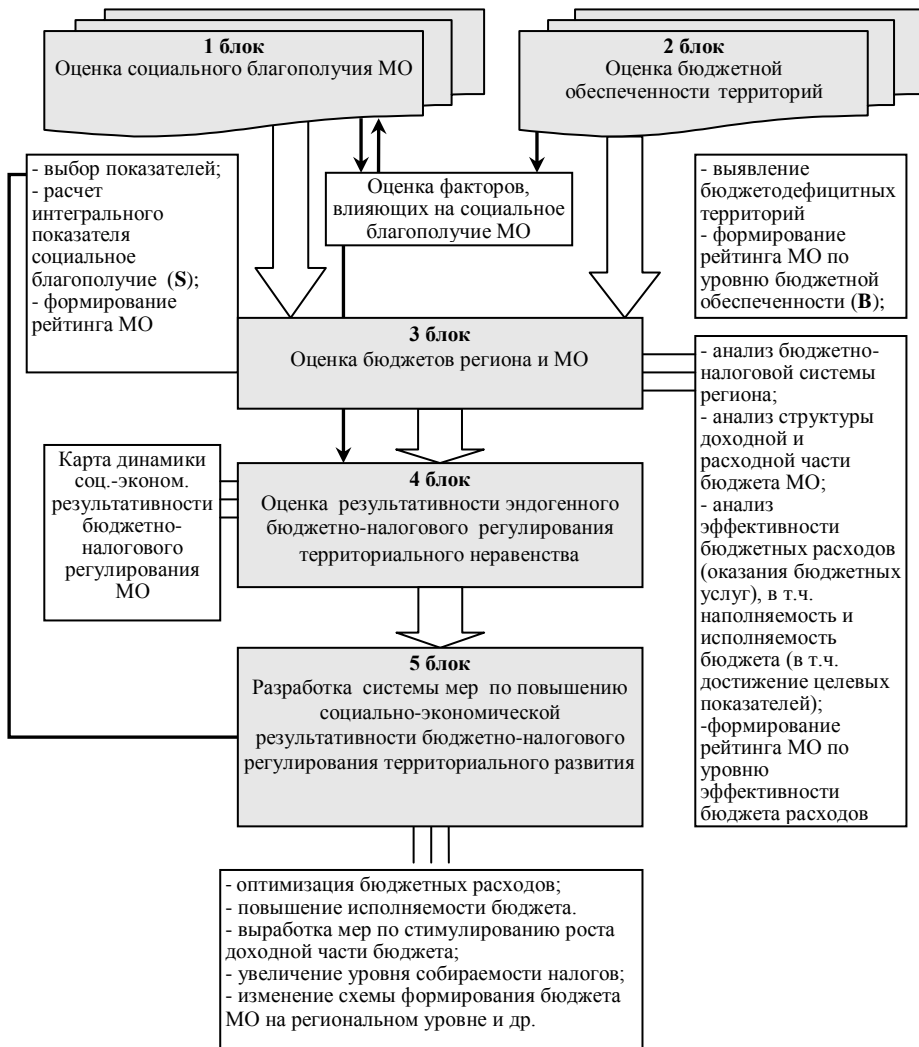


Рис. 2.2.1
Комплексный подход к совершенствованию эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального развития

Страны с различным уровнем внутреннего валового продукта на душу населения Всемирным банком принято делить на 4-е группы:

- с высоким внутренним валовым продуктом на душу населения по биржевому курсу (более 9 тыс. долларов);
- средним высоким (3-9 тыс. долларов);
- низким средним (800 – 3 тыс. долларов);
- низким внутренним валовым продуктом (менее 800 долларов).

В то же время данный подход не отражает социальные проблемы, которые необходимо решать путем реализации экзогенной и эндогенной региональной бюджетно-налоговой политики регулирования дисбаланса территорий. Кроме того, многие авторы отмечают, что бюджетно-налоговая политика является частью социально-экономической, а это еще раз свидетельствует о том, что экономический подход к данной оценке мало информативен и достаточно узок.

На мезо- уровне многие исследователи оценивают неравномерность распределения валового регионального продукта по субъектам РФ. Выбор этой экономической категории обусловлен тем, что валовой региональный продукт имеет четкую территориальную привязку, являясь результатом экономической деятельности хозяйствующих субъектов-резидентов исследуемой территории. Поэтому в данном случае для оценки используется индекс К. Джини, который отражает степень концентрации валового продукта и позволяет определить уровень неравномерности его распределения по субъектам РФ.

В рамках социально-экономического подхода региональное неравенство проявляется, прежде всего, в виде асимметрии доходов и уровня богатства, будь то приобретенные месторождения природных ресурсов, производственные новшества или любые другие накопления капитала, а так же, наследуемая собственность. Поэтому одним из вариантов является оценка таких базовых показателей как статистические индикаторы бедности:

- доля населения, имеющего денежные доходы меньше прожиточного минимума (ПМ) (бедное население);
- доля населения, имеющего денежные доходы меньше 2-х прожиточных минимумов (крайне бедное население).

Выбор данного показателя в качестве базового для оценки регионального неравенства обусловлен тем, что бедные люди имеют ограниченные возможности для получения, как образования, так и предметов и займов с целью организации бизнеса. В результате потенциал этой категории населения недоиспользуется, и бедные

недоинвестированы, что отрицательно сказывается на показателях роста ВРП. Для данной группы населения также характерны серьезные проблемы со здоровьем, а в результате ее увеличения происходит рост социальных конфликтов в обществе. Результатом конфликтов могут быть: политическая нестабильность, увеличивающая риски и снижающая инвестиционную привлекательность территории, что стимулирует еще большую региональную асимметрию.

В рамках социально-экономического подхода другая методика оценки регионального неравенства представлена экспертами Всероссийского центра уровня жизни (ВЦУЖ). Она заключается в определении различий в уровне жизни и базируется на системе нормативных потребительских бюджетов, включающих прожиточный минимум, минимальный потребительский бюджет и бюджет высокого достатка.

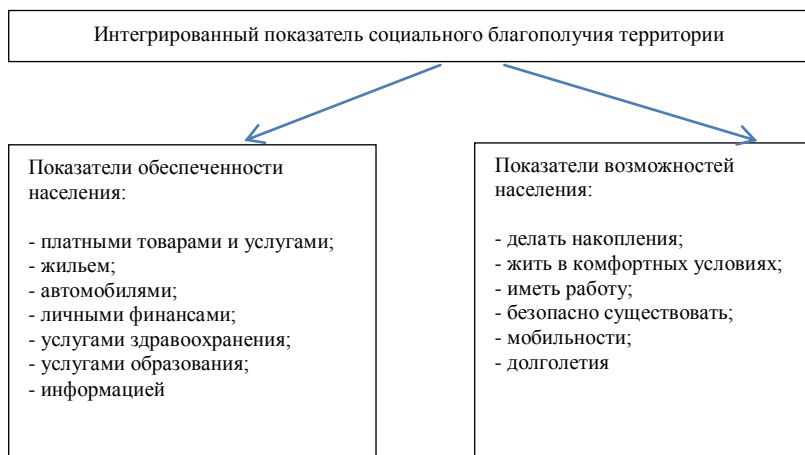


Рис. 2.2.2.

Интегрированный показатель социального благополучия территории

В то же время считаем, что перечисленные выше показатели не однозначно отражают результативность функционирования бюджетно-налогового механизма и соответственно в расчетах требуют уточнения и корректировки. Кроме того, предлагаемый нами бюджетно-налоговый механизм действует на уровне муниципальных образований, а это в свою очередь требует исследование показателей, отражающих состояние удовлетворения потребностей населения. Поэтому нами взят показатель социального благополучия территории,

который, с одной стороны, отражает социальные проблемы дисбаланса в экономическом развитии территории, с другой, характеризует качество бюджетных услуг, оказываемых населению и уровень его благосостояния, рис. 2.2.2. (стр. 82)

Для оценки социального благополучия предпочтительнее выбирать показатели, отражающиеся в официальной государственной статистике документах или доступной ведомственной статистике, что позволит на последующих этапах проводить длительный мониторинг динамики выбранных показателей и, следовательно, эффективности проводимой бюджетно-налоговой политики в регионе, а также оценивать аналогичные процессы в других регионах.

Итак, интегральную оценку социального благополучия S целесообразно разделить на две части. Первая часть оценки рассматривает объемные количественные показатели (S_w), вторая часть оценивает динамику (S_{din}) этих же показателей.

Для интегральной оценки социального благополучия территории можно использовать различные методы, например, рейтинги территорий по каждому рассматриваемому показателю, когда интегральный показатель строится исходя из среднего рейтинга по всем показателям. При этом, минимальный рейтинг присваивается региону/муниципальному образованию с наилучшими (минимальными или максимальными) значениями соответствующего показателя.

Другим вариантом интегральной оценки может быть интегральная бальная оценка, при которой для каждой территории всем рассматриваемым показателям присваивается бальное значение исходя из выбранной шкалы оценки, далее вычисляется среднее значение. При этом, минимальный балл присваивается региону/муниципалитету с наилучшим (минимальным или максимальным) значениями соответствующего показателя, максимальный балл – муниципалитету/региону с наихудшим значением. Для остальных регионов/муниципалитетов значения бальной оценки нормируются в соответствии с выбранной шкалой. В этом случае целесообразно проводить предварительный анализ исходных данных, с целью исключить значения многократно отличающиеся от средних (выбросы) из расчета нормированных бальных значений.

Для обоих вариантов в расчете интегрального показателя можно учитывать значимость каждого конкретного показателя, присваивая ему определенный вес.

В математическом виде интегральный показатель качества жизни населения для каждого региона/муниципального образования можно представить следующим образом:

$$S_i^t = S_{Wi}^t * \delta_W + S_{dini}^t * \delta_{din}, \quad \text{где } \delta_W, \delta_{din} \in [0,1] \text{ и } \delta_W + \delta_{din} = 1$$

$$S_{Wi}^t, S_{dini}^t = \sum_{j=1}^P P_{ji} \cdot \delta_j,$$

$$\sum_{j=1}^P \delta_j = 1, \quad \delta \in [0,1]$$

где

P – количество объемных показателей, или показателей динамики;

p_{ij} – величина объемных показателей (руб.), или показателей динамики (в долях); i -го региона/муниципального образования в году t для объемных показателей.

δ_j - коэффициент значимости j -го показателя

В последующем результаты оценки блока 1 используются для оценки факторов, влияющих на социальное благополучие территории и мониторинга социально-экономической результативности бюджетно-налогового регулирования.

Во 2-м блоке оцениваются показатели бюджетной обеспеченности территорий региона и их динамика.

Введем следующие обозначения:

n_i^t – количество жителей i -го муниципального образования региона в году t ;
 K – количество муниципальных образований в регионе

b_i^t – бюджетная обеспеченность i -го муниципального образования региона в году t , $b_i^t \in [0\%; 100\%]$, где 100% – собственная доходная часть бюджета Муниципальные образования полностью покрывает необходимые расходы:

Бюджетная обеспеченность муниципалитетов собственными доходами определяется по следующей формуле:

$$b_i^t = \frac{bd_i^t / n_i^t}{R_i} * 100$$

где:

bd_i^t / n_i^t – обеспеченность i -того муниципального образования собственными доходами (на душу населения). При этом, используются данные не о фактических доходах, а показатели, отражающие весь возможный налоговый доход (доходный потенциал) с налоговой базы, закрепленной за муниципалитетом. Использование фактических данных о налоговых поступлениях за отчетный период приведет, к отсутствию прироста собственных доходов, и соответственно, к снижению стимулов у муниципальных образований к обеспечению собираемости всего объема налогов, поскольку уменьшение доходов от налоговых источников будет компенсировано увеличением дотаций, а увеличение налоговых доходов приведет к соответствующему снижению объема финансовой поддержки.

Доходный потенциал оценивается по следующим видам налогов и платежей в части, остающейся в распоряжении муниципалитета: налогу на доходы физических лиц, земельному налогу, арендной платы, а также других видов налогов (если они переданы на муниципальный уровень, например, транспортный налог, налог на недвижимость и т.д.). Местные налоги и прочие неналоговые доходы муниципалитетов в расчет доходного потенциала не входят.

R_i - нормативные расходы i -того муниципального образования по оказанию населению общественных услуг (на душу населения):

$$R_i^t = \frac{\sum_{j=1}^m r_{asx_j}}{n_i^t} \quad - \text{сумма расходов } i\text{-того муниципального}$$

образования, обеспечивающая финансирование минимальных социальных стандартов.

При этом учитываются бюджетные расходы по соответствующим нормативам, с учетом специфики муниципальных образований (территориальная удаленность, длительность отопительного сезона и т.д.), по основным группам: государственное управление и местное самоуправление, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и физическая культура.

Интегральный показатель бюджетной обеспеченности (В) рассчитывается аналогично интегральному показателю, описанному в первом блоке. В данном случае в качестве объемных и структурных показателей можно взять бюджетную обеспеченность муниципальных образований на душу населения, уровень бюджетных расходов и их динамику.

В 3-м блоке проводится количественный и качественный анализ бюджетов муниципальных образований, включающий:

- анализ бюджетно-налоговой системы региона в целом, в том числе федерального, регионального и местного законодательства;
- анализ структуры доходной и расходной части бюджетов муниципалитетов и региона;
- анализ эффективности бюджетных расходов и доходов.

В данном пункте можно рассмотреть такие показатели, как наполняемость и исполняемость, достижение заданных целевых показателей.

Данные показатели оцениваются исходя из величины отклонения от нормативных (целевых) значений. Для такой оценки также возможно использовать бальную оценку, где максимальное значение присваивается при выполнении или перевыполнении нормативных показателей.

Примерная шкала оценки представлена на рис. 2.2.3. (стр. 87) При этом, следует учитывать, что значительное¹²² перевыполнение или невыполнение нормативных показателей может рассматриваться, как негативный фактор, и свидетельствовать либо о ненадежности методов бюджетного планирования¹²³ когда ошибочно, либо заведомо неправильно определены целевые показатели либо о воздействии внешних факторов, не поддающихся планированию и регулированию на данном уровне управления

Отклонение (x) фактических значений от нормативных (целевых) показателей	Бальная оценка
$x \in [20\%, 25\%]$	100
$x \in [15\%, 20\%)$	90
$x \in [10\%, 15\%)$	80
$x \in [5\%, 10\%)$	70
$x \in [0\%, 5\%)$	60
$x \in (0\%, -5\%]$	50
$x \in (-5\%, -10\%]$	40
$x \in (-10\%, -15\%]$	30
$x \in (-15\%, -20\%]$	20
$x \in (-20\%, -25\%]$	10
$x \in (-25, -\infty); x \in (25, +\infty)$	0

Рис. 2.2.3.
Шкала оценки

Оценка результативности бюджетных расходов – это отдельная очень сложная задача, которую невозможно решить исключительно количественными методами. Значительная часть бюджетных расходов направлена на получение долгосрочных результатов, со значительным лагом и далеко не все получаемые результаты возможно точно оценить количественно. При этом невозможно полностью отказаться от применения косвенных и экспертных оценок, однако в целях формализации процесса количество таких показателей должно быть минимально необходимым для получения достоверных результатов.

Интегральный показатель результативности бюджета рассчитывается аналогично интегральному показателю, описанному в блоке 1.

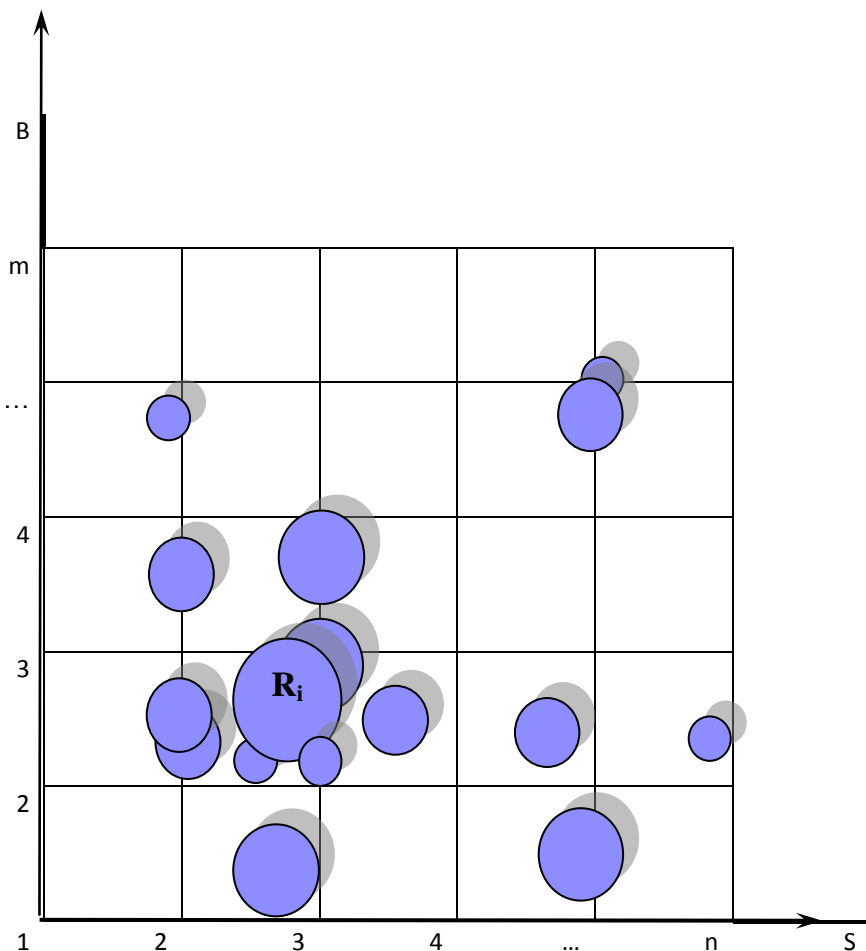
¹²² В среднем можно ориентироваться на отклонение более 25-30%, однако для каждого показателя может быть установлена своя шкала, определяющая значительное отклонение.

¹²³ Проект «Методика оценки эффективности расходования бюджетных средств по направлению «Образование» / [http: http://minfinrb.bashkortostan.ru/24/01/ocen_obrazov.htm](http://minfinrb.bashkortostan.ru/24/01/ocen_obrazov.htm)

На основании проведенного предварительного анализа качества жизни населения территорий, бюджетной обеспеченности, а также показателей бюджета, проводится оценка, обоснование и отбор факторов, влияющих на социальное благополучие территории. Данный анализ необходим для дальнейшего мониторинга результативности бюджетно-налогового регулирования регионального развития, т.к. его конечный результат должен заключаться в повышении качества жизни населения территории.

На данном этапе целесообразно применять в комплексе как аналитические и визуальные методы, так и экономико-математические, например, эконометрические.

Графические методы позволят наглядно отследить взаимосвязь между показателями, относящимися к бюджетам территории и уровнем жизни населения муниципалитетов. Подобную взаимосвязь можно отобразить в виде карты, на основе, например, интегральных показателей качества жизни, бюджетной обеспеченности, уровня бюджетных расходов и т.п. см. рис. 2.2.4. (стр. 89)



где ось S – социальное благополучие интегральный показатель; B - бюджетная обеспеченность; R_i – уровень бюджетных расходов на душу населения для i -го муниципального образования, определяет диаметр круга.

Рис.2.2.4.

Взаимосвязь между показателями, относящимися к бюджетам территории и уровнем жизни населения муниципалитетов

Обоснование зависимости социального благополучия от уровня показателей бюджета муниципалитета, возможно также с применением эконометрических методов. Однако следует учитывать, несмотря на значительный рост популярности эконометрических методов исследования, их применение имеет множество ограничений для получения достоверных результатов (например, независимость

переменных). Эконометрические модели не предназначены для комплексного исследования социально-экономических процессов, особенно в условиях нестабильности экономики, темпов и направлений развития, учитывая сложность взаимосвязей развития во времени и пространстве. Однако в нашем случае – выявление причин (факторов) и оценки их влияния на динамику определенных процессов применение эконометрических методов и моделей возможно в комплексе с другими экономико-математическими методами, только как одна из составляющих, для увеличения достоверности и надежности получаемых оценок и результатов.

4 блок. На начальном этапе оценки социально-экономической результативности эндогенного бюджетно-налогового регулирования регионального развития выявляется динамика и определяются тенденции выбранных показателей в существующих условиях, что служит основой для определения объема необходимых изменений и дальнейшего формирования системы мероприятий по совершенствованию бюджетно-налогового регулирования (блок 5). На последующих этапах мониторинга оценивается результативность проводимых мероприятий, для принятия решения о корректировке методов бюджетно-налогового регулирования.

В *5 блоке* по результатам проведенного анализа (на первом этапе) или оценки результативности осуществляемых мер бюджетно-налогового регулирования регионального развития (на последующих этапах) разрабатывается система мероприятий, в т.ч. соответствующий экономико-математический инструментарий, ориентированный на повышение их результативности.

Т.к. налог на доходы физических лиц оказывает непосредственное влияние на уровень благосостояния населения, то для достижения наилучшего выравнивающего социально-экономического эффекта авторы в качестве методической основы совершенствования эндогенного бюджетно-налогового механизма предложили методику дифференцированного распределения НДФЛ в зависимости от обеспеченности собственными доходами каждой территории и эффективности работы муниципальных властей в области повышения результативности бюджетно-налоговой политики.

Данная методика составляет основу 5 блока. Введем обозначения:

$ndfl_i^t$ – НДФЛ, отчисленный (собранный) i -м муниципальным образованием региона в году t , руб.

$$ndfl^t = \sum_{i=1}^K ndfl_i^t - \text{объем НДСЛ, остающийся в регионе,}$$

в году t, руб. K – количество муниципальных образований в регионе.

\overline{ndfl}^t – общий объем НДСЛ, перечисляемый в бюджеты МО по существующей схеме рассчитывается формуле:

$$\overline{ndfl}^t = \sum_{i=1}^K ndfl_i^t * \Delta p_i + \sum_{i=1}^K ndfl_i^t * \Delta d_i = \sum_{i=1}^K \overline{ndfl}_i^t$$

Δp – норматив отчислений НДСЛ из консолидированного бюджета региона в бюджеты МО;

Δd – норматив дополнительных отчислений НДСЛ из консолидированного бюджета региона в бюджеты МО

$\overline{\overline{ndfl}}^t$ – общий объем НДСЛ, перечисляемый в бюджеты МО при изменении существующей схемы распределения:

$$\overline{\overline{ndfl}}^t = \sum_{i=1}^K \overline{\overline{ndfl}}_i^t ;$$

$$\overline{\overline{ndfl}}^t \leq ndfl^t$$

$$\overline{\overline{ndfl}}^t = \sum_{i=1}^K \overline{ndfl}_i^t = \begin{cases} ndfl_i^t, & 0 < b_{-ndfli}^t \geq ndfl_i^t; \\ b_{-ndfli}^t, & ndfl_i^t \geq b_{-ndfli}^t; \\ \min \Delta p_i, & b_{-ndfli}^t \leq 0. \end{cases}$$

Где $\min \Delta p_i$ – минимальный норматив отчислений НДС в местные бюджеты.

В данном случае, для расчета бюджетной обеспеченности возможны несколько вариантов, но для целей практических расчетов удобнее использовать показатель дефицита бюджета без учета НДС (b_{-ndfli}^t), рассчитанный исходя из разницы доходной части бюджета и собственных доходов бюджета за минусом поступившего в бюджет НДС.

Мы допускаем, что будет распределяться весь НДС, собранный в муниципалитетах (100%), однако, могут быть наложены дополнительные ограничения, исходя из возможности региона и его бюджетной политики. Т.о., в региональном бюджете остается величина нераспределенного НДС, равная:

$$\overline{\overline{\Delta ndfl}}^t = \overline{ndfl}^t - \overline{\overline{ndfl}}^t$$

Для стимулирования дотационных муниципальных образований в увеличении поступлений по НДС предлагается ввести

дополнительную надбавку, dop_{ndfli}^t в виде дополнительных отчислений в бюджет МО, для тех муниципалитетов, налогооблагаемая база которых значительно возросла (например, выше среднего по региону значения), а также возросла (не снизилась) собираемость налога за прошедший период:

$$dop_{ndfl}^t = \sum_{i=1}^K dop_{ndfli}^t = \begin{cases} d_i^t, & \frac{bd_{ndfl}^t / n_i^t}{bd_{ndfl}^{t-1} / n_i^{t-1}} > \Delta cr_{ndfl}^t \cup \\ & \cup \frac{ndfl_i^t / n_i^t}{bd_{ndfl}^t} \geq \frac{ndfl_i^{t-1} / n_i^{t-1}}{bd_{ndfl}^{t-1}}; \\ 0, & \frac{bd_{ndfl}^t / n_i^t}{bd_{ndfl}^{t-1} / n_i^{t-1}} \leq \Delta cr_{ndfl}^t. \end{cases}$$

Где Δcr_{ndfl}^t – средний темп роста налогооблагаемой базы НДФЛ по региону в году t на одного жителя, рассчитывается по формуле:

$$\Delta cr_{ndfl}^t = \sum_{i=1}^k \left(\frac{bd_{ndfli}^t}{bd_{ndfli}^{t-1}} * \frac{n_i}{\sum_{i=1}^k n_i} \right)$$

Величину дополнительной надбавки можно рассчитывать по-разному, в зависимости от возможностей региона. Мы предлагаем устанавливать ее дифференцированно в процентах от собранного в МО НДФЛ, в зависимости от темпа роста налогооблагаемой базы данного муниципалитета, например:

$$d_i^t = Z * ndfl_i^t, \quad Z \in [z1, z2, z3], \quad z1 < z2 < z3.$$

$$Z = \begin{cases} z1, & 0.01 \geq \frac{bd_{ndfl}^t / n_i^t}{bd_{ndfl}^{t-1} / n_i^{t-1}} - \Delta cr_{ndfl}^t > 0; \\ z2, & 0.05 \geq \frac{bd_{ndfl}^t / n_i^t}{bd_{ndfl}^{t-1} / n_i^{t-1}} - \Delta cr_{ndfl}^t > 0.01 \\ z3, & \frac{bd_{ndfl}^t / n_i^t}{bd_{ndfl}^{t-1} / n_i^{t-1}} - \Delta cr_{ndfl}^t > 0.05 \end{cases}$$

При этом величина дополнительной надбавки должна рассчитываться исходя из нераспределенной доли НДСЛ, остающейся в распоряжении регионального бюджета:

$$dop_{ndfl}^t = \sum_{i=1}^K dop_{indfl}^t \leq \overline{\overline{ndfl}}^t$$

$$\overline{\overline{ndfl}}^t = \overline{ndfl}^t + dop_{ndfl}^t - \overline{ndfl}^t - \text{сальдо НДСЛ}$$

регионального бюджета отражает насколько уменьшился/увеличился региональный бюджет, в результате применения дифференцированной системы отчислений НДСЛ муниципалитетам.

При этом, следует учитывать, что уменьшение регионального бюджета в результате перераспределения НДСЛ не следует однозначно трактовать как негативный, т.к. при этом с одной стороны уменьшаются межбюджетные трансферты, субвенции, субсидии, с другой – часть задач муниципалитеты будут решать самостоятельно.

$\overline{\partial b}_i^t$ – дефицит бюджета i-го муниципального образования региона в году t, при новой схеме распределения региональной составляющей НДСЛ. В динамике данный показатель должен уменьшаться для тех муниципалитетов, где дефицит бюджета сохраняется и при дифференцированной системе распределения НДСЛ в муниципальные образования.

$\Delta b_i^t = b_i^t - \bar{b}_i^t$ – сальдо бюджетной обеспеченности i -

муниципалитета в году t , %, где \bar{b}_i^t – бюджетная обеспеченность при дифференцированной системе отчислений НДФЛ в муниципалитеты.

Сальдо бюджетной обеспеченности показывает, насколько изменится обеспеченность муниципальных образований, собственными налоговыми доходами, при новой системе наполнения бюджетов муниципалитетов.

Предлагаемая методика сможет обеспечить самостоятельность большинства бюджетов муниципальных образований, за счет дифференцированных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, которые смогут заменить бюджетные дотации из создаваемых фондов выравнивания обеспеченности муниципальных образований. Разработанная методика не противоречит Федеральному закону от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, который предусматривает возможность замены расчетной дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов дополнительными нормативами отчислений по всем федеральным и региональным налогам и сборам.

Кроме того, разработанная авторами методика индивидуального распределения налога на доходы физических лиц позволила прийти к выводу, что целесообразно передать на местный уровень бюджетной системы налог на доходы физических лиц. Безусловно, облегчил бы решение проблемы и перевод НДФЛ в разряд региональных, а, возможно, и местных налогов. Это необходимо в связи с тем, что региональные и местные органы власти должны иметь рычаги для привлечения живущих на их территориях налогоплательщиков на работу на этой же территории, а также для стимулирования эффективности деятельности местных администраций.

Предлагаемый инструментарий, совершенствования эндогенного бюджетно-налогового регулирования, регионального неравенства обладает рядом преимуществ, среди которых можно выделить:

- простоту и прозрачность расчетов;
- «справедливое» распределение НДФЛ между муниципальными образованиями региона;
- обеспечение в конечном итоге финансовой самостоятельности большинства местных бюджетов и их устойчивого функционирования;

- оперативность в решении текущих и стратегических задачи на уровне муниципалитетов;
- увеличение заинтересованности муниципалитетов в обеспечении полноты собираемости НДФЛ;
- увеличение заинтересованности муниципалитетов в создании новых рабочих мест и привлечении рабочей силы на свою территорию.

Изменение системы дифференцированных отчислений НДФЛ будет стимулировать не только самостоятельность муниципалитетов, но их экономический рост, вызванный появлением заинтересованности бизнеса в развитии на своей территории, что в свою очередь будет способствовать росту всех бюджетообразующих налогов.

Т.о., представленные в нашей работе новации в бюджетно-налоговом регулировании регионального развития региона, позволяют сократить количество его дотационных муниципальных образований.

2.3. Эндогенное бюджетно-налоговое регулирование территориального развития «муниципалитет - регион»

Мы считаем, что меры по совершенствованию эндогенного бюджетно-налогового регулирования регионального развития, должны быть предприняты не только на уровне региона, но и на уровне его муниципальных образований.

С одной стороны, увеличение собственных налоговых доходов в бюджетах муниципальных образований, осуществляемое путем закрепления собранных денежных средств за бюджетом соответствующей территории, будет обеспечивать снижение ее дотационности, что в свою очередь будет обуславливать снижение обязательств регионов, оказывать выравнивающую финансовую поддержку.

С другой стороны, для того, чтобы вести речь о пересмотре нормативов налоговых отчислений необходимо, чтобы та часть налоговых доходов, которая должна была быть передана на более высокий бюджетный уровень, но была закреплена за бюджетом соответствующего муниципалитета, гарантировано обладала бы социально-экономической результативностью, обуславливающей необходимость этих изменений.

Это возможно лишь в том случае, когда денежные налоговые средства, собранные на территории муниципального образования, будут оставлены и адресно исполнены под конкретные научно обоснованные социально-экономические цели, согласованные как с населением (с учетом потребностей жителей территории), так и с органами региональной власти. Такое согласование придаст населению ясность в понимании того, на какие конкретные цели будут расходоваться собранные с них налоговые средства, т.е. обозначит четкую связь между налоговым бременем и предоставляемыми бюджетными услугами, что в результате приведет к увеличению собираемости налогов в целом.

Кроме того, учет потребностей населения также будет реализовывать его право, а не просто гарантировать самостоятельно и под свою ответственность непосредственно решать вопросы местного значения, прописанное в Федеральном законе №131 – ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Мы считаем, что особое внимание должно быть уделено адресному исполнению поощрительной надбавки, установленной регионом и переданной в муниципалитету в виде дополнительных

обратных отчислений НДФЛ, налогооблагаемая база которых значительно возросла, а также возросла собираемость налога за прошедший период. Принципиальная схема данного механизма представлена на рис. 2.3.1. (стр. 99).



Рис. 2.3.1
Принципиальная модель эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального развития

Для обеспечения адресности исполнения поощрительной надбавки необходимо создать и институционализировать на территории муниципальных образований, внебюджетный фонд саморазвития, который будет аккумулировать в себе налоговые средства (расчетная надбавка НДФЛ), переданные из регионального бюджета муниципалитету.

Затем должен быть создан координационный совет, контролирующей деятельность фонда саморазвития муниципалитета. Членами этого совета должны стать представители органов региональной и муниципальной власти соответствующей территории, а также населения с активной политической позицией. Работа этого совета должна осуществляться по принципу *обоснования необходимости* и заканчиваться *отчетом о результатах* использования налоговой поддержки. Для получения региональной поддержки, в виде дополнительной надбавки НДФЛ из регионального бюджета, муниципалитеты должны представлять информацию не только о бюджетных доходах муниципалитета, но и о социально-экономическом потенциале, а также степени использования собственной доходной базы в виде оценки бюджетной эффективности бюджетных расходов. Поэтому данный совет должен:

- готовить аналитические материалы для выявления основных проблем и приоритетов развития соответствующей территории;
- разрабатывать и согласовывать цели, задачи и мероприятия по выравниванию социально-экономического положения МО;
- организовывать и контролировать выполнение выбранных программ саморазвития территории;
- осуществлять мониторинг реализации соответствующих мероприятий и повышать качество администрирования бюджетного исполнения;
- готовить предложения по корректировке и обновлению выравнивающих мероприятий для достижения необходимой модели бюджетно-налогового регулирования.

Т.к. обозначенный нами координационный совет будет нести ответственность перед органами региональной власти за обеспечение саморазвития муниципального образования, то ему в помощь должна быть создана рабочая группа, деятельность которой будет контролироваться этим советом и будет:

- определять и согласовывать с населением стратегические цели повышения социального благополучия;
- формулировать тактические задачи
- выбирать приоритетную (ые) программу (программ);

- разрабатывать набор программ, повышающих уровень социального благополучия муниципального образования;
- реализовывать программу/программы по мере поступления поощрительной надбавки в виде дополнительных обратных отчислений НДФЛ из регионального бюджета в Фонд саморазвития муниципального образования.

Группа организует свою работу и проводит распределение функциональных обязанностей самостоятельно. Заседания рабочей группы проводятся для принятия плана работы группы, обсуждения действий участников по реализации приоритетных программ социально-экономического выравнивания.

Общий алгоритм работы группы, ответственной за обеспечение саморазвития территории

Для разработки и реализации выравнивающих программ саморазвития, необходимо определить уровень социального благополучия муниципалитета и выявить основные проблемы его социальной сферы, оказывающие на него негативно сдерживающее воздействие. Здесь также могут быть использованы различные методы отбора приоритетных проблем обеспечения саморазвития территории муниципального образования. Например, по критерию социально-экономической, политической целесообразности. В то же время такая идентификация проблем скорее подходит для устранения территориальной асимметрии сверху-вниз, в рамках экзогенного бюджетно-налогового механизма выравнивания.

Другим методом может быть выявление социально-экономических проблем по принципу их *индивидуального отбора* по определенным критериям, учитывающим особую значимость искомым проблем для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности социально-экономического развития конкретного муниципального образования, сжатость сроков решения идентифицированных проблем, и необходимости концентрации дополнительных финансовых ресурсов. Предлагается также учитывать причины возникновения конкретной проблемы, социально-экономическую эффективность её решения

Еще одним методом отбора проблем саморазвития территории является, их *ранжирование* по критериям, специально подобранным в соответствии со спецификой повода для данного ранжирования. Такими поводами может быть, как разработка государственного прогноза и среднесрочной программы социально-экономического развития Российской Федерации, так и уровень, и динамика социального благополучия.

Т.о., оценка социального благополучия территории должна позволить определить стратегические цели его повышения, которые, с одной стороны направлены на устранение выявленных проблем социальной сферы, а с другой, - соответствуют социально-экономическим приоритетам государственной политики. Количество стратегических целей должно быть ограниченным, чтобы органы региональной и муниципальной власти имели возможность сосредоточить усилия на их достижении.

Что касается формулировок социально ориентированных стратегических целей, то они должны быть краткими, сжатыми и четкими. По возможности состоять из одного предложения, ясно и точно выражающего суть и отражать конечные социально значимые результаты.

Далее необходимо каждую стратегическую цель разбить на ряд тактических задач. Формулировка каждой из тактических задач должна выражать отдельные направления достижения социально ориентированной стратегической цели, в более точном и детализированном виде, и давать ясное представление о том, каким образом решение данной тактической задачи будет способствовать достижению соответствующей стратегической цели.

Особое внимание следует обратить на то, что каждая тактическая задача должна формулироваться т.о., чтобы можно было определить, за какой срок будет достигнут ожидаемый эффект. Сроки решения отдельных тактических задач не должны превышать срок достижения соответствующей им стратегической цели.

Для оптимизации решения каждой тактической задачи и, соответственно, для достижения определенных в ней социально значимых результатов, в большинстве случаев требуется осуществление разных по своему характеру комплексных мероприятий, которые должны быть объединены в программы. Также, в целях оптимизации, в основе каждой программы должен лежать принцип максимального объединения схожих видов бюджетных услуг, а также исключения дублирования бюджетных услуг в разных программах.

Итогом данного этапа является систематизация и интеграция мероприятий по оказанию бюджетных услуг населению и определение рамочных условий их финансирования. Сумма расходов по программе в целом должна покрывать все виды затрат, включая деятельность

по планированию, управлению программой и мониторингу ее реализации¹²⁴.

Кроме того, для принятия управленческих решений по финансированию программы, на основе фактических или ожидаемых результатов ее реализации, необходимо разработать систему результирующих показателей по каждой программе, на базе которых будет осуществляться их оценка. Здесь можно выделить две группы показателей¹²⁵:

– показатели бюджетных услуг, которые характеризуют объем и качество оказанных услуг (произведенных материальных и нематериальных благ) конечным и промежуточным потребителям. При определении набора показателей услуг необходимо обеспечить комплексное отражение как объемных, так и качественных их характеристик;

– показатели эффекта, характеризующие результат предоставления бюджетной услуги для ее получателя и определяющие степень достижения цели предоставления бюджетной услуги. Они отражают изменения социально-экономической (общественной) среды, на которую направлено действие определенной программы.

При выборе показателей результативности бюджетных услуг необходимо опираться на следующие общепринятые методологические принципы:

▪ *Экономичность.* Возможность получить необходимые данные, не выходя за разумные пределы затрат. Насколько это возможно, показатель должен опираться на уже имеющуюся в наличии информацию.

▪ *Объективность и контролируемость.* Следует, по возможности, использовать такие показатели, значения которых можно сравнивать со значениями предыдущих периодов, с показателями аналогичных программ, с показателями, используемыми в международной практике. В этой связи следует минимизировать случаи переопределения показателей с течением времени. Помимо этого, способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности

¹²⁴ Швецов Ю. Г., Миркина И. В. Целевые программы как инструмент управления государственными расходами / Финансы. 2009. №4. С. 15 – 17.

¹²⁵ Швецов Ю. Г., Миркина И. В. Проблемы реализации федеральных целевых программ на региональном уровне / Финансы. 2005. №5. С. 31 – 32.

полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки программы.

- *Соответствие поставленной цели (Релевантность).* Каждый отдельный показатель должен быть нацелен на измерение прогресса в решении определенной задачи.

- *Адекватное отражение происходящих социально-экономических изменений.* Показатели должны служить надежной базой для оценки эффективности программ. Данные должны быть достаточно точными для целей их использования и поступать регулярно (т.е. со строго определенной периодичностью) и своевременно (т.е. с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и ее использованием).

- *Точность и недвусмысленность.* Выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды. Суть показателя должна быть ясна как сотрудникам министерства, осуществляющим реализацию программы, так и представителям целевой группы потребителей бюджетных услуг, включая индивидуальных потребителей. Излишне сложное определение показателя может повлечь за собой проблемы, как при сборе информации, так и при ее дальнейшей интерпретации. Следует избегать как слишком общих, так и излишне узких определений. Первые могут привести к различному толкованию. Вторые могут усложнить получение информации.

На этом этапе при регулировании муниципального неравенства особое внимание следует уделить влиянию показателей результативности программ на итоговый интегрированный показатель социального благополучия территории, отражающий социально-экономический эффект от предоставления бюджетных услуг и функционирования бюджетно-налогового регулирования регионального развития в целом.

Что касается источников и видов информации, отражающих показатели услуг и эффектов, то они существенно различаются. Информация по показателям услуг, как правило, может быть получена

министерством из внутренних источников (ведомственной отчетности) непосредственно в ходе выполнения программ. Достаточно быстрое получение соответствующей информации позволяет проводить регулярный мониторинг выполнения программ и принятие, при необходимости, корректирующих управленческих решений. Информация по показателям эффекта, в большинстве случаев, может быть получена министерством только из внешних источников, например, путем опросов населения. Наличие (в некоторых случаях значительного) временного лага между этапами осуществления программы и моментом получения информации о достигнутом эффекте затрудняет использование показателей эффекта для принятия *оперативных* решений. При этом показатели эффекта необходимы для проведения *оценки эффективности* действующих и завершенных программ, а также для разработки новых программ.

После детальной проработки каждой программы координационный совет фонда саморазвития территории выбирает приоритетную программу по ожидаемым социально-экономическим показателям результативности.

Финансирование программы осуществляется на базе следующих принципов:

1) соответствия расходов сумм бюджетному плану и бюджетному законодательству. Для соблюдения этого принципа применяются различные механизмы контроля за правильным использованием денежных средств¹²⁶;

2) подотчетности исполнения бюджета. Подотчетность должна проявляться в прозрачности исполнения бюджета и возможности проследить движение финансовых потоков по бухгалтерским записям;

3) адекватности фактических результатов осуществления расходной программы целям, поставленным в процессе бюджетного планирования.

В течение реализации программы, а также после *необходимо осуществлять оценку непосредственной ее результативности, а также социально-экономической результативности данного бюджетно-налогового механизма регулирования регионального развития*. Если улучшение интегрированного показателя социального благополучия не будет иметь положительной динамики, то необходимо ужесточить ответственность за невыполнение обозначенных выше социально-экономических целей, разработать

¹²⁶ Анисимов С. А. , Максимов В.А. Бюджетная политика как источник экономического роста // Финансы. 2005. №1. С. 17.

и реализовать мероприятия по повышению результативности бюджетно-налоговых мер и вернуться к этапу определения проблемных областей функционирования социальной сферы, и начать заново последовательное выполнение перечисленных выше этапов.

Мероприятия, реализуемые координационным советом по мониторингу социально-экономической результативности бюджетно-налоговой политики в условиях функционирования эндогенного механизма бюджетно-налогового регулирования регионального развития

Мониторинг социально-экономической результативности бюджетно-налоговой политики регулирования неравенства необходим для принятия своевременных мер по оптимизации социально ориентированного налогообложения и улучшению качества оказания бюджетных услуг населению в регионе.

В настоящее время существует большое количество методов оценки результативности исполнения бюджета. Мы попытались проанализировать наиболее распространенные из них с позиции применения для оценки регулирования регионального неравенства.

Метод оценки доходов бюджета предусматривает расчет эффективности бюджетных расходов исходя из соотношения доходов, полученных в бюджет в результате расходования бюджетных средств к расходам бюджета с учетом временного фактора. Этот метод подходит в случае изымания для инвестиционных расходов бюджета средств на рынке капитала, посредством размещения муниципальных займов или привлечения кредитов коммерческих банков и вложения их в сферу бизнеса, в виде взносов в уставные фонды предприятий, и предоставление субсидий субъектам хозяйственной практики. При этом такая ситуация возможна, если эффективность их использования в сфере бюджетных услуг будет значительно ниже, чем в сфере бизнеса. Поэтому, базовым инструментом данного метода выступает оценка окупаемости инвестиционного проекта.

В то же время задача муниципальных бюджетов состоит не в получении прибыли, а прежде всего, в решении социальных задач. Поэтому, сама оценка должна позволять выявить степень достижения поставленных социально значимых целей, например, таких как увеличение численности работающих, обеспеченность садами, школами, жильем и т.д.

Метод оценки доходов населения определяет эффективность как соотношение дополнительных доходов, полученных гражданами в результате предоставления им бюджетных услуг к бюджетным затратам на предоставление бюджетных услуг с учетом временного

фактора. Здесь уровень дохода является базовым показателем, обуславливающим способность населения самостоятельно приобретать услуги образования, здравоохранения, культуры, оплачивать жилищно-коммунальные услуги, услуги благоустройства, транспортного обслуживания. Поэтому, можно утверждать, что данный метод позволяет измерить эффект совокупных усилий всего бюджетного сектора как предоставляющего бюджетные услуги, так и создающие условия для их предоставления. Иными словами, данный метод позволяет измерить результат инвестиций в человеческий капитал. Например, повышение уровня доходов населения является результатом, благодаря расходованию бюджетных средств на предоставление ему бюджетных услуг по переподготовке и повышению квалификации, получения средне специального или высшего образования. Или от качества предоставляемых медицинских услуг зависит время пребывания граждан на больничном листе и как следствие – уровень его доходов. В условиях сдерживания роста бюджетных затрат на оплату труда и на социальные выплаты, данный метод можно использовать для оценки целевого использования, а также в системе бюджетирования ориентированного на результат.

В то же время, велик риск искажения результата, т.к., условия российской экономической реальности свидетельствуют о том, что человеку, получившему высшее образование, не гарантируется работа по специальности, а также уровень его доходов может быть значительно ниже, чем у того, кто этого образования не имеет. Поэтому, получаемые результаты в рамках данного метода должны быть подкреплены серьезными социологическими исследованиями.

Метод оценки экономии затрат осуществляет расчет эффективности бюджетных расходов исходя из соотношения достигнутой экономии затрат на предоставление бюджетной услуги к произведенным бюджетным расходам с учетом временного фактора. Данный метод применим в условиях традиционного инкрементального бюджетирования, когда основным критерием выделения дополнительных бюджетных средств является сдерживание роста расходов и принятия новых расходных обязательств, при заданных планках качества бюджетных услуг. Использование оценки экономии затрат позволяет выбрать наименее затратный способ предоставления бюджетных услуг, что разрешено Бюджетным кодексом РФ, который за регионами и муниципалитетами закрепляет расходные полномочия и не предписывает способы их исполнения.

Существенным недостатком нам видится отсутствие ориентации оценки на отражение качества бюджетных услуг,

а отсутствие сопоставления с социально-экономическими результатами расходования бюджетных средств, обуславливает применение данного метода для оценки качества работы ведомств, распределяющих и исполняющих бюджетные средства, но отнюдь не для эффективности/результативности бюджетно-налогового регулирования регионального неравенства.

Метод оценки изменения потребностей предполагает расчет эффективности бюджетных расходов, исходя из соотношения изменения степени удовлетворения потребностей жителей в бюджетной услуге к изменению бюджетных расходов на ее предоставление. Данный метод ориентирован на оценку ценности, создаваемой при расходовании бюджетных средств, которая при правильной интерпретации позволяет выявить изменение социального благополучия территории. При этом должны быть уточнены и классифицированы виды потребностей населения. Кроме того, привязка к показателю удовлетворения потребностей требует качественного проведения социологических исследований, что обуславливает высокую стоимость реализации данного метода.

Анализ представленных выше методов позволил нам выявить существенные недостатки оценки, которые послужили стимулом для разработки авторского метода оценки бюджетно-налогового регулирования регионального развития на базе социально-экономического подхода.

Т.о., в условиях отсутствия оптимальных решений, по оценке результативности, мы предлагаем подход, основанный на взаимосвязи динамики социальных расходов и налоговых поступлений с тенденциями социально-экономического развития территории, определяющими ее место в рейтинговой оценке регионального неравенства. Предлагаемые рекомендации заключаются в сопоставлении, а также качественной и количественной оценке динамики показателя результатов деятельности органа исполнительной власти, ответственного за формирование и исполнение и динамики доли расходов и доходов бюджета.

Т.к. многие бюджетные расходы нацелены не на решение текущих задач, а на реализацию социального инвестирования, эффект которого имеет долгосрочный характер (расходы на развитие человека: образование, здравоохранение, культура и искусство и др.), то при определении объемов финансирования таких мероприятий необходимо оценивать и сопоставлять их результативность в долгосрочном плане.

Для определения социально-экономической результативности бюджетно-налоговых преобразований в условиях функционирования

эндогенного механизма бюджетно-налогового регулирования регионального развития будем считать, что динамика интегрального результата деятельности органа исполнительной власти, связанной с осуществлением бюджетно-налоговых мер регулирования регионального неравенства проявляется в виде следующих вариантов:

- положительная динамика изменения показателя «социальное благополучие территории»;
- стабилизация показателя «социальное благополучие территории»;
- отрицательная динамика изменения показателя «социальное благополучие территории».

Динамика структурных сдвигов бюджетных доходов и расходов в сочетании с показателем уровень «социального благополучия» определяет итоговый результат (экономия, регресс, удорожание и т.д.) и вид эндогенного механизма бюджетно-налогового регулирования регионального развития.

Возвращаясь к оценке социально-экономической результативности бюджетно-налогового регулирования регионального развития, отмечаем, что результаты сопоставления и качественной оценки динамики представлены в табл. 2.3.1. (стр. 109), табл. 2.3.2. (стр. 113), табл. 2.3.3. (стр. 115) в виде карт.

Таблица 2.3.1

Карта 1 социально-экономической результативности бюджетно-налогового регулирования территориального развития

	Ожидаемая динамика изменения итогового показателя		
Действия муниципальных органов власти по формированию исполнению бюджета	1. Положительная динамика изменения показателя «социальное благополучие территории»	2. Стабилизация показателя «социальное благополучие территории»	3. Отрицательная динамика изменения показателя «социальное благополучие территории»
1. ↑ доли соц. расходов ↓ доли НДФЛ в дохода бюджета	1.1. Усиленный экстенсивный рост	1.2. Удорожание	1.3. Регресс
2. ↓ доли соц. расходов ↓ доли НДФЛ в дохода бюджета	2.1. Ослабленный экстенсивный рост	2.2. Ослабленный экстенсивный спад	2.3. Экстенсивный спад
3. стаб. доли соц. расходов ↓ доли НДФЛ в дохода бюджета	3.1. Экстенсивный рост	3.2.-3.3. Экстенсивный спад	

Особенно хотим прокомментировать случаи, когда наблюдается снижение доли собственных налоговых доходов. Основным фактором, снижающим налоговые поступления, является ухудшения результатов хозяйственной практики, а также рост уклонений от уплаты налогов, лежащий по большей части в области совершенствования налогового администрирования и деятельности правоохранительной системы. Для устранения этого недостатка необходима более четкая координация деятельности и информационное взаимодействие налоговых органов и органов внутренних дел, совершенствование процедур регистрации налогоплательщиков и мониторинга их деятельности, с целью своевременного выявления случаев уклонения от налогообложения¹²⁷.

Исходя из такого понимания, снижения собственных налоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований, мы определили варианты бюджетно-налогового регулирования регионального развития, представленные в таблице 2.3.1. (стр. 110) Подробнее остановимся на следующих:

- Вариант 1.1. предполагает увеличение доли бюджетных социальных расходов на соответствующие услуги, снижение доли налоговых доходов, совокупность которых обуславливает рост уровня социального благополучия исследуемой территории. Исходя из понимания экстенсивного развития экономического объекта, выражаемого количественным ростом производительных сил без изменения их качественных характеристик, данный вариант можно обозначить как область усиленного экстенсивного роста, т.к. улучшение результирующего показателя происходит за счет увеличения объемов финансирования оказываемых услуг населению, стимулирующего рост их количества за счет трансфертов из регионального бюджета поддержки. Однако, увеличивать долю социальных расходов за счет расширения бюджетных учреждений без мероприятий, повышающих отдачу средств, вложенных в необходимые субъекты, не всегда целесообразно. Вследствие дефицита денежных ресурсов у большинства субъектов РФ и муниципальных образований дополнительное расширение масштабов деятельности бюджетных учреждений в большинстве случаев дает краткосрочный эффект, т.к. на поддержку их финансирования не хватает финансовых возможностей.

В данном случае очень важно, чтобы население было удовлетворено оказанными бюджетными услугами. Только в этом случае повышение социальных расходов является обоснованным

¹²⁷ Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу /2005-2008/.

и обуславливающим положительную динамику интегрированного результата. В противном случае целесообразность увеличения бюджетных расходов должна быть пересмотрена.

Кроме того, именно эта ситуация может привести к росту финансовой зависимости от бюджетов более высокого уровня и потери способности саморазвития.

- Вариант 1.2. отличается от Варианта 1.1. стабилизацией уровня социального благополучия территории. Поскольку увеличение доли социальных расходов не обеспечивает положительной динамики итогового показателя, то следует отметить увеличение косвенных расходов на содержание бюджетных учреждений, которое не приводит к какому-либо улучшению качества услуг и изменения их количества. Поэтому, данный вариант обозначен нами, как зона удорожания бюджетных услуг.

- Вариант 1.3. отличается от Варианта 1.1. снижением уровня социального благополучия территории, характеризующего уменьшение эффективности бюджетных расходов. Данная зона обозначена нами, как зона регресса, поскольку каждая единица бюджетных услуг ведет к снижению результатов. Снижение эффективности социальных расходов в большинстве случаев обусловлено снижением потребности населения в бюджетных услугах, которое может быть вызвано двумя обстоятельствами. Первое обстоятельство связано с отсутствием как таковой потребности в бюджетных услугах. Второе связано со снижением качества услуг, снижающим спрос на эти услуги и стимулирующим приобретение этих услуг платно в коммерческих организациях. Такая ситуация характерна для здравоохранения и образования. В данной ситуации необходимо прибегнуть к дополнительным исследованиям и опросам населения. В случае выявления указанной причины следует разработать и ввести новые институциональные нормы и правила, регулирующие деятельность производителей бюджетных услуг, а также провести проверки ответственных за распределение бюджетных средств в социальной сфере.

Данный вариант является самым неблагоприятным, т.к. выход из зоны регресса возможен путем дорогостоящей концентрации сил на выявлении причин его обуславливающих и на их устранении.

- Варианта 2.1. содержит снижение доли социальных расходов в структуре бюджета при снижении доли налоговых доходов, совокупная динамика которых обуславливает смещение интенсивного и экстенсивного фактора регулирования неравенства. Поэтому данный вариант обозначен нами как ослабленный интенсивный рост,

в условиях большей значимости повышения качества бюджетных услуг населению.

- Вариант 3.1. характеризуется стабилизацией количества социальных услуг населению и повышением возможности социального инвестирования у предприятий. Реализация мероприятий, направленных на улучшение качества бюджетных услуг, приводит к уменьшению условно-постоянных расходов и в результате возможно производство большего количества услуг, при стабилизации общей величины расходов.

В то же время стабилизация доли социальных расходов может быть связана с повышением качества социальных услуг, которое возможно, например, за счет создания социально ориентированных кластеров в сфере здравоохранения, образования и культуры, каждый из которых призван обеспечить доступность услуг всему населению, а также оптимизацию организации взаимодействия участников кластера, что существенно снижает государственные расходы на поддержку их функционирования. Авторы идеи создания социально ориентированных кластеров, М.Ю.Молчанова и А. Е. Мельников¹²⁸, утверждают, что «правильная» организация данных кластеров обеспечивает рост человеческого капитала, выступающего одним из факторов, обуславливающих уровень социально-экономического потенциала территории. В то же время качественные изменения услуг населению, а не количественные определяют интенсивный, а не экстенсивный рост территории. Поэтому здесь необходимо уточнить, за счет, какого именно, условия происходит регулирование регионального развития.

Другая группа вариантов выделена нами по признаку стабилизации налоговых доходов, табл. 2.3.2. (стр. 113).

¹²⁸ М.Ю.Молчанова, А.Е.Мельников. Социально-ориентированный кластер территории: контуры проблем, монография/Под ред.М.Ю.Молчановой; Перм. гос.нац. исслед. ун-т.-Пермь,2011,137 с.

Таблица 2.3.2.

Карта 2 социально-экономической результативности бюджетно-налогового регулирования территориального развития

	Ожидаемая динамика изменения итогового показателя		
Действия муниципальных органов власти по формированию и исполнению бюджета	1. Положительная динамика изменения показателя «социальное благополучие территории»	2. Стабилизация показателя «социальное благополучие территории»	3. Отрицательная динамика изменения показателя «социальное благополучие территории»
4. ↑ доли соц. расходов стаб. доли НДФЛ в доходах бюджета	4.1. Экстенсивный рост	4.2. Ослабленный экстенсивный спад	4.3. Экстенсивный спад
5. ↓ доли соц. расходов стаб. доли НДФЛ в доходах бюджета	5.1. Ослабленный интенсивный рост	5.2. –5.3. Ослабленный Интенсивный спад	
6. стаб. доли соц. расходов стаб. доли НДФЛ в доходах бюджета	6.1. Экономия	6.2. Инерция	6.3. Ослабленный регресс

Дадим характеристику некоторым вариантам:

- Вариант 4.1. предполагает увеличение доли социальных расходов бюджета при стабилизации доли налоговых доходов, совокупность которых стимулирует рост качества жизни населения региона. Данный вариант отличается от Варианта 1.1. тем, что налоговая нагрузка и налогооблагаемая база остаются неизменными, поэтому он обозначен нами как экстенсивный рост. Данный вариант, как и вариант 1.1. является неблагоприятным с позиции достижения саморазвития территории.
- Варианты 5.1. возникает при условии снижения доли социальных расходов в структуре бюджета, обусловленного повышением качества услуг населению, оптимизацией управления деятельностью бюджетных учреждений, оптимальным разделением

труда, повышающим эффективность функционирования бюджетных учреждений, оказывающих услуги на правах аутсорсинга.

- Вариант 6.1. обозначен нами как экономия, которая за счет сокращения части косвенных (условно-постоянных) расходов или незначительного сокращения переменных расходов функционирования бюджетных организаций, обуславливающих стабилизацию доли социальных расходов, способна обеспечить рост качества жизни населения региона.

- Вариант 6.2. считаем инерционным в случае, когда стабилизация бюджетных условий приводит к стабилизации результатов. В данном случае можно бюджетно-налоговую политику считать политикой бездействия, а регулирование - безрезультативным.

- Вариант 6.3. как и Вариант 1.3. отражает снижение эффективности бюджетных услуг. Однако в данном случае бездействие органов власти, отвечающих за формирование и исполнение бюджета, обеспечивает понижение уровня социального благополучия территории. В данной зоне эффективность бюджетных услуг менее снижена, чем в Варианте 1.3., т.к. доля социальных услуг в структуре бюджета не увеличена. Поэтому данный вариант обозначен нами как ослабленный регресс.

Еще одна группа вариантов выделена нами по признаку рост доли собственных налоговых доходов, таблица 2.3.3. (стр. 115).

Таблица 2.3.3.

**Карта 3 социально-экономической результативности
бюджетно-налогового регулирования территориального развития**

	Ожидаемая динамика изменения итогового показателя		
Действия муниципальных органов власти по формированию и исполнению бюджета	1. Положительная динамика изменения показателя «социальное благополучие территории»	2. Стабилизация показателя «социальное благополучие территории»	3. Отрицательная динамика изменения показателя «социальное благополучие территории»
7. ↑ доли соц. расходов ↑ доли НДФЛ в доходах бюджета	7.1. Усиленный интенсивный рост	7.2. – 7.3. Усиленный интенсивный спад	
8. ↓ доли соц. расходов ↑ доли НДФЛ в доходах бюджета	8.1. Прогресс	8.2. Интенсивный спад	8.3. Усиленный интенсивный спад
9. стаб. доли соц. расходов ↑ доли НДФЛ в доходах бюджета	9.1. Ослабленный интенсивный рост	9.2. – 9.3. Ослабленный интенсивный спад	

- Вариант 7.1. предполагает увеличение доли бюджетных социальных расходов на соответствующие услуги, а также увеличение доли налоговых доходов и рост уровня социального благополучия исследуемой территории. Рост социального благополучия вызван увеличением востребованных бюджетных услуг и достижением удовлетворенности населения. Т.к. увеличение собственных налоговых доходов бюджета возможно как за счет корректировки налоговых отчислений в региональный бюджет, так и за счет усиления мер по сбору налогов с физических и юридических лиц, то данная область обозначена нами как усиленный интенсивный рост.

- Для Варианта 8.1. характерно снижение доли социальных расходов в структуре бюджета при увеличении налоговых поступлений и улучшении интегрированного результата. Данный вид регулирования обозначен нами как прогресс или усиленный интенсивный¹²⁹ рост, и именно он является наиболее предпочтительным, хотя и наиболее сложно достижимым в российских условиях, т.к. при одновременной реализации данных условий регулирования в большинстве случаев

¹²⁹ Под интенсивным ростом традиционно понимается рост, который обеспечивается за счет использования эффективных средств производства, новых технологических процессов, оптимизации организации производства

происходит снижение социально-экономического потенциала территории и возникает Вариант 8.3. Такая динамика итогового результата обусловлена снижением количества оказываемых социальных услуг и понижением уровня благосостояния физических и юридических лиц.

В то же время положительная динамика уровня социального благополучия возникает при улучшении качества бюджетных услуг при одновременном увеличении их количества за счет внедрения инновационных капиталоемких технологий, применение которых оправдано при значительных объемах производства услуг населению, которое в большинстве случаев возможно за счет развития частно-государственного партнерства.

Обобщая в целом варианты третьей зональной области (с результативностью – снижение уровня социального благополучия территории) табл. 2.3.1. (стр. 109), табл. 2.3.2. (стр. 113) и табл. 2.3.3. (стр. 115) можно отметить, что они отражают виды интенсивного и экстенсивного спада, и являются противоположными соответствующим вариантам первой группы (с результативностью – повышение уровня социального благополучия территории). Данные зоны являются неблагоприятными, отражающими усиление регионального неравенства и требуют разработки мероприятий, которые позволят сначала перейти во вторую зональную область, обеспечивающую стабилизацию уровня результирующего показателя, а затем перейти в первую. В условиях попадания результативности в данные ячейки однозначно необходимо совершенствование реализуемой бюджетно-налоговой политики на исследуемой территории и разработка новых стратегий реализации бюджетных услуг населению.

Применяя карты социально-экономической результативности бюджетно-налогового регулирования регионального развития можно составить следующую типологию моделей совершенствования механизмов бюджетно-налогового регулирования регионального неравенства, в том числе характеризующих социально-экономическую и финансовую политику, проводимую на территории конкретного муниципалитета, см. рис. 2.3.2. (стр. 117)

При условии появления положительного тренда показателя социального благополучия необходимо принять меры по обеспечению институционализации данной модели регионального бюджетно-налогового регулирования на ближайшие 5 лет.

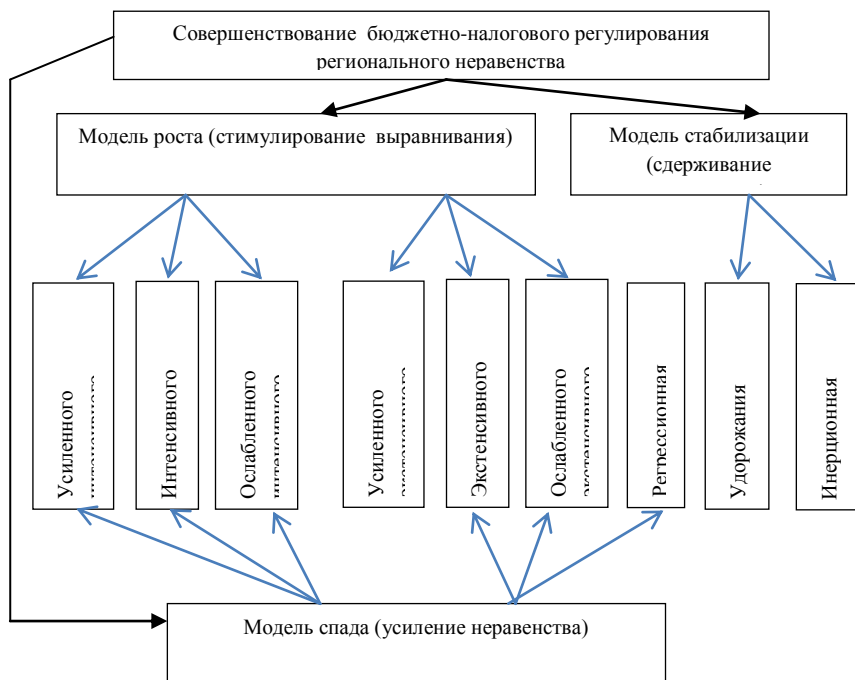


Рис. 2.3.2.
**Типология бюджетно-налоговых моделей
регулирования территориального развития**

В заключении можно отметить методические особенности авторского механизма, принципиальная схема которого представлена на рис. 2.3.2. (стр. 117):

– четкая формулировка социально-экономической целей, соответствующих приоритетам развития конкретной территории муниципальных образований и сферам ответственности органов исполнительной власти, что обеспечивает эффективное расходование бюджетных средств за счет их концентрации на главных для общества направлениях; выделение бюджетных средств осуществляется не в соответствии с планом, а под определенные цели, что обеспечивает социальную ориентированность бюджетных и налоговых преобразований, а также доходный подход к управлению реализацией бюджетных услуг;

– распределение бюджетных расходов осуществляется пропорционально общественным требованиям в предоставлении бюджетных услуг;

– ориентированность на самостоятельное финансирование приоритетных социально-экономических целей путем обеспечения муниципальных бюджетов собственными источниками доходов на постоянной основе, создает условия для саморазвития территории;

– реализация способности соответствующего уровня власти осуществлять полномочия по финансированию первоочередных направлений развития региональной и муниципальной экономической политики, дает возможность оперативно реагировать на изменения макроэкономической ситуации;

– использование системы показателей, поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов, включая как непосредственные результаты (предоставление бюджетных услуг определенного качества и объема), так и конечные эффекты от предоставленных услуг населению, позволяет сформировать социально ориентированное *направление бюджетно-налоговых преобразований и оценить его социально-экономическую результативность.*

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ

3.1. Социально-экономическое положение Пермского края как индикатор несовершенства региональной бюджетно-налоговой политики

Интегральным показателем, характеризующим социально-экономическую результативность бюджетно-налоговой политики территории, а также регулирования региональной асимметрии, как нами отмечалось, является показатель социального благополучия территории. Поэтому для определения направлений совершенствования бюджетно-налогового регулирования территории необходимо исследовать динамику изменения этого показателя.

Для оценки социального благополучия территории, прежде всего, необходимо обратиться к исследованию численности населения, которая выступает социально-демографическим индикатором его состояния и следствием существующих у общества возможностей и обеспеченности.

Итак, численность постоянного населения Пермского края по итогам Всероссийской переписи населения 2010 г. составляет на 01 января 2011 г. 2635, тыс. человек с преобладающей долей городского населения (75%).

При достаточно большой территории Пермского края (160,2 тыс. кв. км.) средняя плотность населения на 01.01.11 составляет 16,4 чел./кв. км. Эта величина практически вдвое ниже, чем средняя плотность населения у регионов-конкурентов, но выше, чем в среднем по России (8,5 чел./кв. км.). Как показывает анализ развитых стран, такая плотность для интенсификации и модернизации производства неэффективна, оптимальная составляет от 50 чел./кв. км.

С 2000 г. отмечается положительная динамика родившегося населения, так в 2000 г. составляло 9,7 чел. на 1000 человек населения, 2006г. – 11 чел. на 1000 человек населения, 2010 г. – 14,1чел. на 1000 человек населения.

Таблица 3.1.1
Основные демографические показатели 2000 – 2010 гг.

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Число родившихся на 1000 человек населения	9,7	11,0	11,3	11,4	10,9	11,0	12,1	13,0	13,3	14,1
Число умерших на 1000 человек населения	16,2	18,0	18,3	17,7	17,9	16,5	15,7	15,5	15,0	15,3

Кроме того, с 2007 г. намечилось некоторое ослабление негативных тенденций в естественном движении населения, что обусловлено снижением общего уровня смертности. Уровень смертности в крае на 1000 населения за период 2007 – 2011 не превышает показателя 16, однако по прежнему остается выше среднероссийского и среднего по Приволжскому федеральному округу. Особо стоит отметить, что существенное влияние на динамику общей смертности оказывает смертность в трудоспособном возрасте. В 2010 г. по сравнению с 2000 г. число умерших в трудоспособном возрасте уменьшилось на 9,4% и составило 14,2 тыс. человек, среди которых более 78% составляют мужчины.

В структуре смертности населения по причинам на первом месте традиционно находится смертность от болезней системы кровообращения – на втором месте – смертность от несчастных случаев, отравлений и травм, на третьем – от новообразований. В последние годы наметилась стабильная тенденция снижения числа умерших от неестественных причин: от несчастных случаев, отравлений и травм, среди которых самый большой удельный вес составляют самоубийства (19,1%), алкогольные отравления (12,8%) и убийства (13,1%). Данные показатели обусловлены резким расслоением общества и ростом неблагополучного населения.

Т.о., не смотря на положительные динамики изменений таких показателей как рождаемость и смертность населения за период 2006 – 2011 гг. отмечается его естественная убыль, имеющая положительную динамику изменения, рис. 3.1.1. (стр. 120)

Т.о., в настоящее время Пермский край переживает демографический кризис, который характеризуется преждевременной смертностью и сокращением численности населения, что обуславливает низкую возможность долголетия.

Убыль населения на 1000 чел. 2006 - 2011 гг.

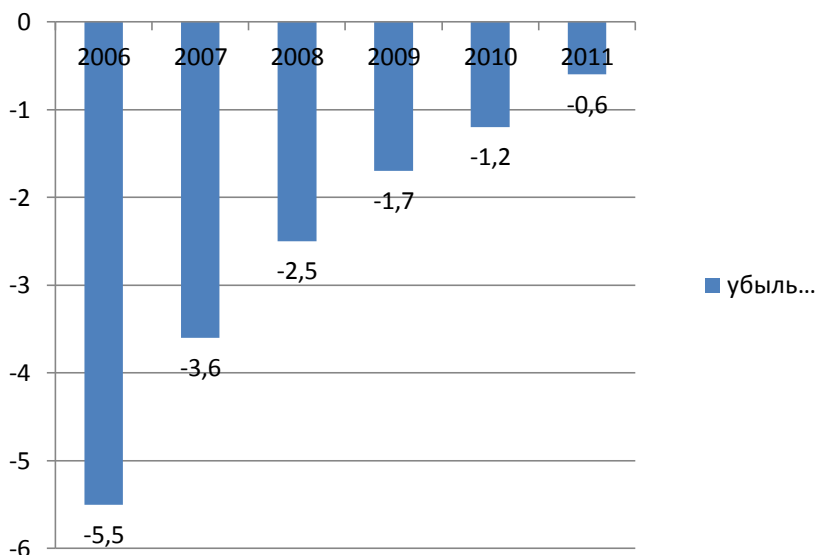


Рисунок 3.1.1
Динамика убыли населения Пермского края
за период 2006 – 2010 гг.

Устранение перечисленных выше проблем в аспекте регулирования регионального неравенства кроется, прежде всего, в создании предпосылок повышения уровня рождаемости. Для этого необходимо увеличить бюджетные расходы на повышение престижа и ответственности семьи в обществе:

1) обеспечение выплат семьям, имеющим детей дошкольного возраста, не посещающих дошкольные образовательные учреждения. Такие меры будут способствовать обеспечению всех детей услугами дошкольных образовательных учреждений; ликвидировать очередь в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, обеспечить постановку на учет детей для определения в дошкольное образовательное учреждение по дате рождения; а также развить рынок негосударственных поставщиков услуг дошкольного образования;

2) социальная поддержка малообеспеченных семей. Для этого необходимо разработать механизм выделения категорий семей с детьми, объективно нуждающихся в государственной помощи

и обеспечения дифференцированной гос- и региональной поддержки социально стабильным семьям с низкими доходами в зависимости от количества детей в семье, а также увеличения государственной поддержки на каждого последующего ребенка.

3) содействие занятости отдельных категорий граждан, имеющих детей. Это позволит обеспечить приоритетный порядок прохождения профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов государственной службы занятости населения для безработных женщин, имеющих малолетних детей, а также отцов, усыновителей, опекунов, имеющих малолетних детей и лиц, находящихся в отпуске по уходу за ребенком;

4) социальные выплаты кандидатам наук, мастерам спорта, имеющим более 2-х детей. Для этого необходимо разработать и внедрить механизмы реализации принципа адресной поддержки и материального поощрения ответственного родителя;

5) обеспечение жильем молодых семей.

Региональное бюджетное исполнение, обеспечивающее реализацию указанных выше мероприятий, будет эффективным, если будет реализовываться при условии проведения демографической экспертизы и анализа эффективности нормативных актов, социально-экономических программ и проектов, действующих и разрабатываемых на территории Пермского края; разработки системы мониторинга демографической ситуации в Пермском крае, в т.ч. разработки автоматизированной системы прогноза и анализа демографического состояния в разрезе территорий в соответствии с социально-экономической моделью Пермского края.

Еще одним индикатором, отражающим долголетие населения, является ожидаемая продолжительность жизни при рождении, которая на 31.12.2012 составляет у городского населения – 69 лет, а у сельского – 66 лет.

По показателю средней продолжительности жизни, Пермский край занимал в 2006 г. 64 место в Российской Федерации и последнее место среди регионов-конкурентов.

Особого внимания заслуживает тот факт, что численность и состав населения обусловлены многими показателями, оказывающими как прямое, так и косвенное воздействие. Среди наиболее экономически ярких, по своему влиянию, можно выделить обеспеченность услугами здравоохранения, табл. 3.1.2. (стр. 123)

Таблица 3.1.2

**Основные показатели здравоохранения на конец года
за период 2006 – 2011 гг.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Численность врачей, человек на 10тыс. человек населения	53,7	54,3	53,3	54,5	54,2	54,6
Численность среднего медицинского персонала, человек на 10 тыс. человек населения	115,8	118,4	113,5	111,1	109,7	107,1
Число больничных учреждений	158	157	147	137	132	132
Число больничных коек на 10тыс. человек населения	104,3	102,3	92,0	87,7	87,2	86,8
Число врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений (самостоятельных и входящих в состав учреждений)	225	295	244	261	254	253
Мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений, посещений в смену на 10тыс. человек населения	196,2	207,2	206,0	210,7	210,6	184,9
Число фельдшерско-акушерских пунктов	872	749	719	707	660	647

Анализ данных таблицы 2 позволяет выявить в системе здравоохранения Пермского края положительную динамику по такому показателю как численность врачей (2006 г. - 53,7 чел. на 10 тыс. чел. населения, 2009 г. – 54,5 чел. на 10 тыс. чел. населения, 2011 г. – 54,6 чел. на 10 тыс. чел. населения). Такая динамика, скорее всего, обусловлена снижением численности населения региона. Остальные показатели наглядно характеризуют ухудшающееся положение в сфере оказания медицинских услуг, как по количеству медицинских учреждений, так и их техническому оснащению, и качеству оказываемых услуг.

Кроме того, на численность населения территории оказывает существенное влияние его миграционные перемещения, отражающие к 2011 г. убыль, которая, не смотря на то, что имеет положительную динамику сокращения, по-прежнему, характеризует отток населения

в другие регионы страны. Поэтому, проблема миграционного оттока населения является для Пермского края более острой, чем, например, для остальных схожих по экономическому развитию регионов. Миграция значительно изменяет возрастную структуру населения, поскольку уезжают чаще молодые, в результате в местах убытия происходит «старение» населения, усиливающееся естественным падением рождаемости.

Такой показатель, как «прирост/убыль населения» обусловлен многими факторами, одним из которых являются жилищные условия, анализируя которые можно отметить, что решение жилищной проблемы остается одной из наиболее актуальных в крае. Несмотря на увеличение объемов ежегодного ввода жилищного фонда (с 360,7 тыс. кв. м в 2002 г. до 761 тыс. кв. м общей площади в 2010 г.), показатель ввода жилья на 1000 жителей по-прежнему остается низким среди регионов Российской Федерации (324 кв. м в 2008 г.; 10 место по ПФО, средний по ПФО – 406 кв. м; 40 место по Российской Федерации, средний по Российской Федерации – 429 кв. м).

**Таблица 3.1.3.
Строительство жилых помещений в Пермском крае
за период 2006 - 2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
Ввод в действие жилых домов, тыс. м ² общей площади	718	884	833	695	761
Удельный вес жилых домов, построенных населением за счет собственных и заемных средств, в общем вводе жилья, процентов	33,2	38,3	48,7	55,8	40,2

Обеспеченность жильем в крае в 2007 г. составляла 20,3 кв. м. на 1 человека. По данному показателю край находился на 59-м месте в России (в среднем по РФ – 21,5 кв. м. на 1 человека), на 11-м месте в Приволжском федеральном округе (средняя обеспеченность жильем в ПФО – 21,4 кв. м на 1 человека). В 2011 г. в среднем на одного жителя приходилось 21,8 кв. м. Данный показатель имеет слабый положительный рост, который обусловлен участием населения в строительстве, см. табл. 3.1.3. (стр. 124)

Для повышения обеспеченности граждан жильем в крае необходимо стимулировать снижение стоимости 1 кв. м большое значение имеет объем предложения на рынке жилой недвижимости. При увеличении предложения ценовые параметры на кв. м жилья

стабилизируются, поэтому основной задачей при обеспечении предложения является бюджетная поддержка решения всех проблем, связанных с предоставлением земельных участков под жилищное строительство и сокращением сроков предоставления разрешительной документации.

Кроме того, у населения должно быть не только жилье, но и комфортные условия проживания в целом. Что касается газификации квартир, то за период 2006 – 2011 гг. число газифицированных квартир стабильно снижается, см. табл. 3.1.4. (стр. 125)

Таблица 3.1.4
Газификация Пермского края за период 2006 – 2011гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Фактически газифицировано квартир за год, тыс.						
сетевым газом	3,8	3,9	4,1	4,1	4,5	3,8
сжиженным газом	0,2	0,2	1,0	0,1	0,1	0,1
Переведено квартир со сжиженного газа на сетевой за год, тыс.	3,5	6,0	3,4	3,4	2,4	3,1
Число газифицированных квартир на конец года, тыс.	925,2	924,3	925,7	929,4	933,2	902,9
в том числе:						
сетевым газом	667,6	676,8	683,6	691,0	700,9	706,8
сжиженным газом	257,6	247,5	242,1	238,4	232,3	196,1

Сложная ситуация также наблюдается в системе водоснабжения региона: сокращены объемы поданной воды в сети, при этом в 2011 г. было пропущено воды через очистные сооружения на 32% меньше чем в 2006 г. Это привело к тому, что население существенно недополучило воду. В 2011 г. данный показатель был равен 119,9 млн. кв. м., что составило 78% от потребления воды населением в 2006 г. Данный показатель имеет устойчивую стабильную динамику сокращения.

Таблица 3.1.5.
Водоснабжение Пермского края за период 2006 – 2011гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Подано воды в сеть за год, млн. м ³	299,9	280,0	265,9	251,9	247,4	229,3
Пропущено воды через очистные сооружения, млн. м ³	192,3	178,9	174,2	153,8	146,7	139,0
Отпуск воды всем потребителям за год – всего, млн. м ³	241,0	220,7	212,9	198,9	179,9	181,7
из него:						
населению	154,2	145,3	143,8	134,7	130,2	119,9
бюджетофинансируемым организациям	20,3	17,3	16,4	14,4	13,6	12,0

Схожая и неутешительная динамика наблюдается в работе канализационных систем, см. табл. 3.1.6. (стр. 126) Это в свою очередь обуславливает необходимость организации передачи систем водоснабжения и водоотведения муниципальной собственности в рынок через приватизацию, концессию, долгосрочную аренду с привлечением частных инвестиций в поддержание и развитие сетей и оборудования. Тогда за счет модернизации оборудования инвесторы обеспечат население качественной услугой по водоснабжению и водоотведению, а внедрение инновационных технологий позволит снизить объем потребления воды населением.

Таблица 3.1.6.
Работа канализационной системы Пермского края за период 2006 – 2011гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Число канализаций и отдельных канализационных сетей на конец года, ед.	236	222	219	199	197	196
Пропущено сточных вод за год, млн. м ³	243,8	233,8	232,0	216,5	217,7	197,9
Пропущено сточных вод через очистные сооружения - всего, млн. м ³	205,7	192,0	193,4	189,1	197,9	194,6
в том числе на полную биологическую очистку	204,6	190,6	187,2	181,1	193,0	190,3

Снабжение теплоэнергией в Пермском крае характеризуется сокращением ее объемов отпуска населению с 12586,7 тыс. Гкал в 2006 г. до 10461,1 тыс. Гкал в 2011 г., см. табл. 3.1.7. (стр. 127)

Таблица 3.1.7
Особенности системы снабжения теплоэнергией Пермского края
за период 2006 – 2011 гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Отпуск теплоэнергии - всего, тыс. Гкал	26626,4	31381,4	29454,6	27445,5	28602,8	27149,7
из него:						
населению	12586,7	11670,1	10610,9	11156,7	11057,5	10461,1
бюджетофинансируемым организациям	2778,7	2753,0	3351,3	2594,3	2581,7	2319,3
Потери теплоэнергии за год, тыс. Гкал	2012,8	2074,0	1705,6	1839,6	2468,7	2402,4
Расход топлива фактически, тыс. т	3311,8	3582,4	3424,4	4791,4	5066,9	4873,5

Для устранения выявленных проблем необходимо бюджетное исполнение направить на финансирование оптимизации сети теплоснабжения, которая в последующем сможет обеспечивать снижение нерациональных потерь теплоэнергии при его передаче.

Далее комфортные условия проживания также определяются возможностью мобильности населения и особенностям транспортной инфраструктуры, которая характеризуется показателями, представленными в табл. 3.1.8. (стр. 127-128)

Таблица 3.1.8.
Особенности транспортной системы Пермского края
за период 2006 – 2011 гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Грузооборот транспорта общего пользования, млн. т-км	46047	46394	45354	39835	41466	43799
Пассажиروоборот транспорта общего пользования, млн. пасс.-км:	8016	8111	6935	5937	6234	6443
из него автобусный	3974	4991	3952	3678	4235	4569
Железнодорожные пути общего пользования	1494	1491	1495	1548	1559	1574

Продолжение таблицы 3.1.8.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Автомобильные дороги – всего	21566	23399	25324	25355	23941	27195
в том числе:						
общего пользования	12077	12910	13157	13797	14064	14468
ведомственные	9489	10489	12167	11558	9877	12727
Трамвайные пути	50	50	50	50	50	51
Троллейбусные линии	69	69	69	69	69	69

Текущее состояние региональной транспортной инфраструктуры характеризуется наличием двух основных проблем, определяющих ее общее несоответствие реальным потребностям экономики и ограничивающих рост качества жизни жителей Пермского края – неравномерное (а на некоторых территориях - крайне ограниченное) развитие и общее неудовлетворительное техническое состояние.

Проблемы развития автодорожной сети региона, связаны с перегруженностью в центральной части пермской агломерации; отсутствием прямых транспортных связей с соседними регионами – республиками Коми и Башкортостан; несоответствием основного меридионального транспортного коридора потребностям по усилению интеграционных связей между основными центрами развития края.

Железнодорожная сеть в крае также характеризуется ростом перегруженности центрального узла. Участок Пермь – Соликамск, формирующий основной промышленный грузопоток, фактически является тупиковым, ограничивая доступ к лесным ресурсам и развитию северных районов края.

Одним из решений указанных проблем является финансирование повышения материально-технического оснащения транспортной инфраструктуры. Для сокращения времени достижения пунктов назначения необходимо строить новые автомобильные и железнодорожные магистрали, интегрированные в существующие и образующие новые международные транспортные коридоры. Создание высокоскоростных магистралей, отвечающих мировым требованиям и стандартам, приведет к обновлению подвижного состава, улучшению технологий строительства, расширению сетей сообщения, а следовательно, и к снижению времени достижения пункта назначения:

– в сфере автомобильного транспорта задача сокращения времени достижения пункта назначения будет достигаться через

развитие международных транспортных коридоров, строительство автомагистралей, обновление подвижного состава автомобилей, разработку модели транспортной сети Пермского края, прогнозной модели транспортной сети края, системы управления парком мостов и создание интеллектуальной транспортной системы (ИТС) для региональных автодорог Пермского края, получение длинных кредитных ресурсов под развитие инфраструктуры, долгосрочного кредитования строительства дорожной сети;

– в сфере железнодорожного транспорта для сокращения времени достижения пунктов назначения железнодорожным транспортом необходимо продолжить работу по проектам строительства новых железнодорожных магистралей региона (Проект «Белкомур», «Южный железнодорожный обход г. Перми», «Соликамск – Яйва»).

Кроме того, необходимо повысить качество железнодорожных путей, а в сфере авиационного транспорта – для восстановления и развития сети региональных маршрутов, связывающих край с центрами соседними регионами, необходимо привлечь для работы на пермском рынке авиаперевозок авиакомпании, проводящие стратегию обновления авиапарка региональных воздушных судов.

Другое решение кроется в финансировании совершенствования системы расселения, которая была сформирована в результате традиций исторического развития Пермского края и связана с размещением большого количества исправительных учреждений на территории края; особенностями территориального разделения труда, высокой долей сельского населения в общей численности населения в Пермском крае; реструктуризацией Кизеловско-Гремячинского каменноугольного бассейна и, как следствие, значительный миграционный отток населения; лесопромышленного расселения северных районов края, сложившегося в советское время на основе молевого лесосплава. Кроме того, в настоящее время по мере закрытия предприятий и производств, являющихся градообразующими на территориях края, наблюдается миграция населения в более развитые районы и города, которая также сильно различается по территориям. С учетом значительной площади территории края это влечет за собой большую дифференциацию по плотности населения (от 1,1 чел./кв. км. на севере края до 1234,6 чел./кв. км. в г. Перми), а значит, существенно меньшие возможности для оптимизации затрат на обеспечение качественной инфраструктурой для территорий. Т.о., необходимо осуществить приведение общей численности проживающего на ней населения и его

трудоспособной части в соответствии с ресурсными возможностями территории.

Население также должно иметь индивидуальные возможности и быть способно создавать себе комфортные условия проживания, которые обусловлены уровнем доходов и способностью населения делать накопления. Положительная динамика показателей, представленных в таблице 3.1.9. (стр. 130), позволила Пермскому краю в 2007 г. находиться на первом месте среди регионов, входящих в Приволжский федеральный округ, а среди регионов-конкурентов – на втором.

Таблица 3.1.9
Доходы населения Пермского края за период 2006 – 2011 гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Среднедушевые денежные доходы населения, руб. в месяц	10982,3	13481,0	16119,0	17640,8	19426,5	20640,4
Среднедушевые денежные расходы населения, руб. в месяц	9718,5	11500,1	14456,4	16431,5	17732,5	19184,2
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	9516,2	11856,0	14774,1	15227,6	17438,3	18772,3
Средний размер назначенных месячных пенсий, руб.	2792,1	3599,7	4464,3	6042,8	7459,3	8134,3

Стабильный рост денежных доходов населения стимулирует рост расходов, большую долю среди которых составляют покупки товаров и оплата услуг (в 2006 г. – 64,1%, 2009 г. – 68,2%, 2011 г. – 74%). Не последнее место в структуре расходов и сбережений составляют сбережения (2006 г. – 11,6%, 2009 г. – 13,2%, 2011 г. – 7,8%), см. табл. 3.1.10. (стр. 131)

Таблица 3.1.10

**Использование денежных доходов населения Пермского края
за период 2006 – 2011гг. (млн. руб.)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Денежные доходы – всего	361044,6	440763,2	524833,3	572578,0	614730,4	651982,6
Денежные расходы и сбережения – всего	319497,8	375998,5	470699,7	533328,0	561126,1	605985,2
в том числе:						
покупка товаров и оплата услуг	231490,5	287638,5	365290,6	390266,1	419056,0	482674,9
обязательные платежи и разнообразные взносы	33804,0	41952,2	56347,8	52259,4	53902,2	58720,4
сбережения ¹⁾	41989,6	33016,8	26988,5	75765,4	77446,5	50828,1
покупка валюты	12213,6	13391,0	22072,8	15037,2	10721,3	13761,8
Прирост денег на руках у населения	41546,8	64764,7	54133,6	39250,0	53604,4	45997,4

¹⁾ Прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах, изменение задолженности по кредитам, изменение средств на счетах физических лиц-предпринимателей, приобретение недвижимости.

Прирост денег на руках у населения имеет нестабильную динамику изменения, которая к концу 2011 г. обусловила данный показатель на уровне 7,1% от общих денежных доходов. Данный показатель существенно ухудшился по отношению к 2007 г., когда он за исследуемый период 2006 – 2011 гг. составлял наибольший процент равный 14,7%, рис. 3.1.2. (стр. 132)

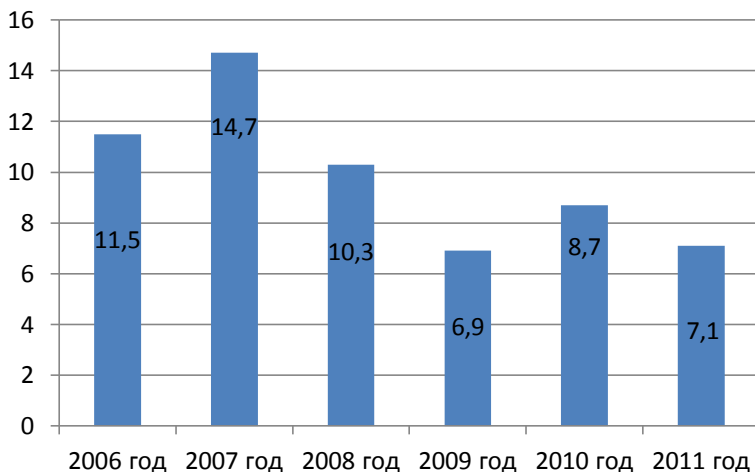


Рисунок 3.1.2.
Прирост денег на руках у населения Пермского края
за период 2006 – 2011гг., %.

Считаем, что здесь в аспекте бюджетной поддержки достижения и повышения социального благополучия необходимо также обеспечить развитие внутреннего (регионального рынка), а именно увеличить долю пермских производителей на внутреннем рынке, а также качеством производимой ими продукции.

Поддержка сбыта продукции местных товаропроизводителей, в том числе победителей региональных и всероссийских конкурсов, на внутреннем рынке Пермского края должна заключаться в содействии «вхождению» производителей в торгово-розничные сети на льготных условиях лауреатов и победителей региональных конкурсов среди предпринимателей, которые, например, предполагают предоставление товаропроизводителям-победителям конкурсов скидок на проведение маркетинговых мероприятий (промоакций) и др.

Качество производимой продукции определяется новыми промышленными технологиями, организацией систем менеджмента качества, сертификацией этих систем, а также квалификацией сотрудников местных предприятий.

Если обратиться к системе образования Пермского края то по численности населения, имеющего высшее образование, согласно итогам переписи 2002 г., среди субъектов Российской Федерации Пермский край находился на 70-м месте.

Такая ситуация обусловлена многими факторами. Во-первых, ежегодно сокращается число общеобразовательных учреждений (2006/2007 г. – 1092 шт., 2008/2009 г. – 1016 шт., 2011/2012 г. – 856 шт.). Большую долю из них составляют государственные и муниципальные учреждения.

Что касается высших учебных заведений, то их количество на 2011/2012 уч. год составило 16 шт., из которых 63% составляют государственные и муниципальные учреждения. Численность студентов, начиная с 2010/2011 учебного года, сокращается. Показатель количество студентов, приходящееся на 10 тыс. человек населения также убывает, и практически достиг значения 2006 г.. Количество студентов, приходящееся на 10 тыс. человек населения в государственных и муниципальных учебных заведениях снизилось до 314 чел., что на 3% ниже значения данного показателя в 2006 г. По численности студентов вузов на 1000 человек населения Пермский край занимает 61 место в России (данные 2006 г.), в то время как позиции всех регионов-конкурентов по данному показателю гораздо выше (Татарстан – 6, Нижегородская – 8, Самарская – 11, Свердловская – 27, Челябинская – 24, Башкортостан – 49 место).

Таблица 3.1.11
Высшие учебные заведения Пермского края
за период 2006/2007 – 2011/2012 уч. годы.

	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012
Число учебных заведений – всего	15	15	15	17	16	16
в том числе:						
государственные и муниципальные	10	10	10	11	10	10
негосударственные	5	5	5	6	6	6
Численность студентов – всего, человек	98625	101079	105423	106496	102444	95876
На 10000 человек населения приходилось студентов	361	372	390	394	389	364
в том числе государственных и муниципальных	323	328	329	337	335	314
На 10000 человек населения выпущено специалистов	61	60	62	67	72	74

Численность профессорско-преподавательского персонала высших учебных заведениях, человек:	6179	4965	5133	5193	4911	4648
государственных и муниципальных (штатный персонал)	4407	4413	4515	4660	4607	4359
негосударственных ²⁾	1772	552	618	533	304	289

Кроме того, численность профессорско-преподавательского персонала высших учебных заведений существенно сократилась (2006/2007 г. – 6179 чел., 2008/2009 г. – 5133 чел., 2010/2011 г. – 4911 чел., 2011/2012 г. – 4648 чел.). Связано это как упоминалось нами ранее с сокращением количества учебных заведений и низким уровнем заработной платы преподавателей.

На фоне сокращения общей численности населения показатель на 10 тыс. чел. населения выпущено специалистов в 2011/2012 уч. году достиг значения 74 чел., что явилось максимальным значением за исследуемый период.

Т.о., на фоне существующей динамики базовых показателей, характеризующих систему высшего образования, в аспекте повышения качества выпускаемой продукции и расширения рынков ее сбыта, необходимо совершенствовать систему пермского образования.

Итак, необходимо бюджетные расходы региона также направить на обеспечение формирования комплексной идеи развития экономики края, за счет научного потенциала университетов края и Уральского отделения Академии наук путем:

1) создания университетов, деятельность которых должна быть направлена на: развитие экономики региона на основе производства инноваций, трансфера технологий, коммерциализации знаний и интеллектуальной собственности; создание механизмов взаимодействия субъектов инновационной деятельности региона, развитие инфраструктуры региональной инновационной системы (технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, офисы коммерциализации результатов исследований и разработок и т.д.); подготовку, повышение квалификации и профессиональную переподготовку кадров для сферы материального производства и субъектов инновационной деятельности региона; интеллектуальную поддержку инновационной деятельности экономических субъектов региона, разработку программ и проектов инновационного развития региона, инжиниринговая, консалтинговая и экспертная деятельность;

проведение федеральной научно-технической политики в Пермском крае;

2) привлечения в высшие учебные заведения перспективных ученых путем осуществления социальных выплат докторам наук в возрасте до 65 лет, преподающим в государственных высших учебных заведениях, в размере 30 тыс. руб. ежемесячно. С целью дополнительной поддержки этой категории лиц с 65 лет выплачивать надбавку докторам наук к пенсии, а также обеспечить им единовременную социальную выплату в размере не менее 3-х годовых заработных плат при выходе на пенсию;

3) привлечения к руководству кафедрами и научными школами молодых ученых, в том числе из других регионов и стран ближнего и дальнего зарубежья. Для этого на региональном уровне должна быть разработана специальная программа, включающая перечень приоритетных направлений развития науки, экономики и производства, уровень заработной платы привлеченным ученым, обеспечение их жильем и т.д.;

4) создания в Пермском крае вуза, выпускающего специалистов с дипломами, соответствующими международным стандартам по специальностям, востребованным экономикой края. Данная задача должна решаться посредством достижения договоренности с ведущими зарубежными вузами, входящими в мировой рейтинг лучших университетов, о подготовке специалистов по их направлениям обучения и выдаче дипломов этих университетов.

В то же время при всей успешной организации и реализации перечисленных выше само совершенствование системы образования не будет результативным для экономики региона, если в крае не будут созданы новые рабочие места, организованы новые предприятия. В противном случае, все эти меры будут стимулировать отток квалифицированного населения за пределы региона и страны в целом.

Поэтому, обеспечение население рабочими местами и повышение его занятости является актуальной задачей на текущий момент.

Уже сейчас среди экономически активного населения, динамика изменения которого представлена в табл. 3.1.12. (стр. 136), заняты в экономике около 90%, остальные имеют статус безработных.

Таблица 3.1.12.

Численность экономически активного населения Пермского края за период 2006 – 2011 гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Экономически активное население – всего, тыс. чел.	1438,1	1436,1	1446,5	1448,8	1441,0	1438,0
занятые в экономике – всего, %	93,1	93,5	91,5	89,9	91,5	92,4
Мужчины, %	91,7	92,2	90,9	89,4	90,7	91,2
Женщины, %	94,5	94,7	92,2	90,4	92,3	93,6
безработные – всего, %	6,9	6,5	8,5	10,1	8,5	7,6
Мужчины, %	8,3	7,8	9,1	10,6	9,3	8,8
Женщины, %	5,5	5,3	7,8	9,6	7,7	6,4

¹⁾ По данным выборочных обследований населения по проблемам занятости, в среднем за год.

Средний возраст занятых в экономике в 2011 г. составил 39,9 лет (мужчины – 39,1 лет, женщины - 40,6 лет). При этом наибольшую долю составляет население в возрасте 25 – 29 лет (13,7%) и население в возрасте 45 – 49 лет (13,5%). Наиболее востребованными в экономике люди с начальным (28,1%) и средним (27,8%) профессиональным образованием.

В исследуемом периоде пик числа безработных приходится на 2009 г., когда значение этого показателя достигло 146,3 тыс. чел. К 2011 г. данный показатель снизился на 25%. Из общей численности безработных наиболее уязвима группа человек, состоящая из студентов, учащихся, пенсионеров. За исследуемый период она составила в среднем 12-13% в структуре безработных.

Таблица 3.1.13

Численность безработных Пермского края за период 2006 – 2011 гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Общая численность безработных, тыс. человек	98,5	93,8	122,6	146,3	122,6	109,3
Из общей численности безработных:						
студенты, учащиеся, пенсионеры%	8,7	12,8	14,6	13,5	10,1	12,3
Женщины, %	41,3	40,8	46,4	47,7	45,3	42,0

Средний возраст занятых безработных в 2011 г. составил 35,5 лет (мужчины – 35,3 лет, женщины - 35,7 лет). При этом наибольшую долю составляет население в возрасте 20 – 24 лет (20,8%) и население в возрасте 25 – 29 лет (14,6%).

Т.о., необходимо создать привлекательные рабочие места за счет расширения действующих и открытия новых предприятий с учетом расположенных на территории региона минерально-сырьевых, земельных, лесных и иных ресурсов. Ключевым в привлечении в край инвесторов является наличие конкурентных преимуществ по сравнению с другими территориями РФ. Существуют, безусловно, естественно сложившиеся преимущества, однако задачей краевого Правительства является создание дополнительных стимулирующих факторов для компаний, рассматривающих различные регионы для экспансии, чтобы в итоге выбор был сделан в пользу Пермского края.

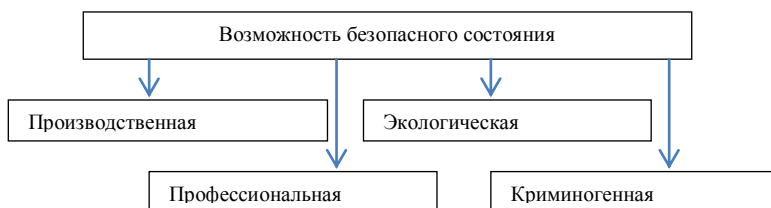


Рис.3.1.3
Типология безопасного состояния
в аспекте бюджетного исполнения

Еще одним показателем, отражающим уровень социального благополучия территории, является возможность безопасного существования, которая в свою очередь обусловлена четырьмя группами показателей, рис. 3.1.3. (стр. 137)

Итак, производственная безопасность имеет положительную динамику изменения. Показатель число пострадавших при несчастных случаях

на производстве с утратой трудоспособности на 1 рабочий день и более и со смертельным исходом в 2006 г. был равен 2196 чел., 1009 г. – 1329 чел., 2011 г. – 1155 чел.

Таблица 3.1.14

**Производственная безопасность Пермского края
за период 2006 – 2011 гг., чел.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Число пострадавших при несчастных случаях на производстве с утратой трудоспособности на 1 рабочий день и более и со смертельным исходом	2196	2017	1695	1329	1328	1155
Число пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом:	93	89	70	59	48	42

При этом динамика этого показателя со смертельным исходом такова, что в 2006 г. – 93 чел, 2009 г. – 59 чел., 2011 г. – 42 чел.

Эта же динамика прослеживается на рис., где представлены изменения этих показателей на 1 тыс. работающих.

Данная ситуация продиктована сокращением рабочих мест и численности работающего персонала. Предложенные нами мероприятия по привлечению инвесторов для создания новых и расширения существующих предприятий позволят в дальнейшем улучшить содержательную сторону изменения этих показателей.

Профессиональная безопасность имеет отрицательную динамику изменения, рис. 3.1.4. (стр. 139) Наблюдается рост численности пострадавших от профессиональных заболеваний, а именно отравлений на 1 тыс. работающих. По отношению к 2006 г. данный показатель вырос на 24% в 2011 г.

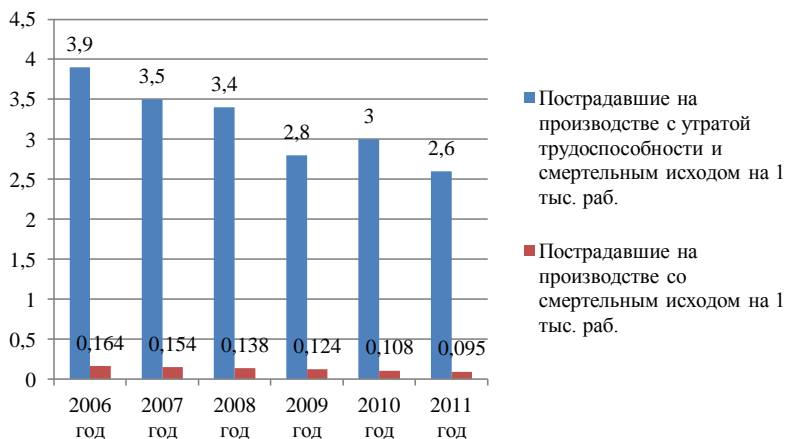


Рисунок 3.1.4.
Производственная безопасность Пермского края
за период 2006 – 2011 гг., чел.

Данная ситуация вызвана несовершенством систем экологического менеджмента на промышленных предприятиях Пермского края, потому органы муниципальной власти должны вести контроль за внедрением стандартов ISO 14 000, внедрением новых очистительных технологий, повышать медицинское обслуживание населения, находящегося в группе профессионального риска.

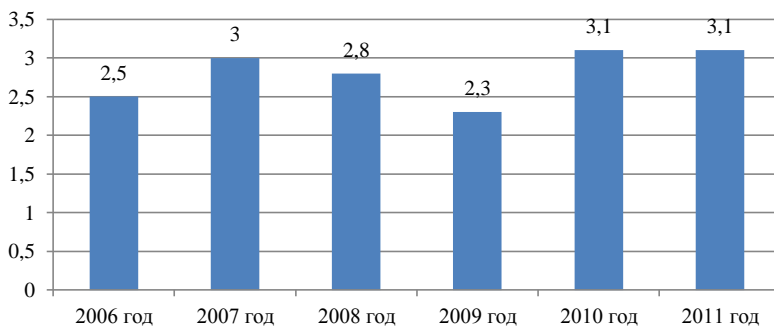


Рисунок 3.1.5.
Профессиональная безопасность Пермского края
за период 2006 – 2011 гг.

Уровень экологической безопасности в регионе в основном совпадает с общероссийскими процессами. С 2000 г. в Пермском крае наблюдается устойчивый рост негативного воздействия на окружающую среду, связанный с увеличением промышленного производства.

По массе выбросов загрязняющих веществ в атмосферу Пермский край занимает 9-е место в Российской Федерации, 2-е место в Приволжском федеральном округе, 5-е место в Уральском экономическом районе.

В настоящее время растут инвестиции в охрану и рациональное использование водных ресурсов, а также в охрану и рациональное использование земель, см. табл. 3.1.15. (стр. 140)

Таблица 3.1.15
Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану
окружающей среды и рациональное использование
природных ресурсов Пермского края
за период 2006 – 2011 гг., млн. руб.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Всего	1941,2	4111,8	4123,0	2572,1	1897,6	1426,0
в том числе на:						
охрану атмосферного воздуха	1373,9	2751,7	2457,7	783,7	351,0	206,1
охрану и рациональное использование водных ресурсов	473,6	833,1	1025,9	1107,9	739,1	684,9
охрану и рациональное использование земель	74,6	498,8	425,4	334,5	319,5	224,0

Особую тревогу вызывает динамика объема инвестиций в охрану атмосферного воздуха. Так данный показатель в 2006 г. был равен 1373,9 млн. руб., однако в 2009 г. он сократился на 43%, в 2011 г. на 74% по отношению к 2009 г..

Решение этих проблем кроется в бюджетном исполнении, ориентированном на организацию доведения хозяйствующими субъектами к 2015 г. объемов выбросов и сбросов загрязняющих веществ до нормативных показателей путем реализации комплекса мероприятий, обеспечивающего снижение негативного антропогенного воздействия на окружающую среду путем: ликвидации накопленного загрязнения, восстановления «захлавленных» территорий, путем

создания системы управления бытовыми отходами; обеспечения эффективной санитарии; обеспечения здорового образа жизни в гармонии с природой. Особого внимания заслуживают территории таких городов как Губаха, Чусовой, Пермь, Краснокамск, Березники, на которых необходимо осуществлять специализированный (среда-здоровье) мониторинг.

Последний вид безопасности обусловлен криминогенной ситуацией в регионе, которая характеризуется снижением числа зарегистрированных преступлений. Так в 2006 г. отмечено 135373 случая, в 2009 г. – 88239 случая, в 2011 г. – 58394 случая. Ежегодное снижение преступлений примерно составляет 15-20 тыс. Большую долю в структуре преступлений Пермского края составляют грабежи и кражи.

Таблица 3.1.16.

**Криминогенная ситуация Пермского края
за период 2006 – 2011гг.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Зарегистрировано преступлений – всего	135373	117198	97646	88239	73435	58394
из них:						
убийство и покушение на убийство	783	623	541	562	451	397
умышленное причинение тяжкого вреда здоровью	1870	1746	1619	1499	1377	1346
изнасилование и покушение на изнасилование	412	291	222	207	171	159
разбой	2412	1929	1357	915	726	485
грабеж	15948	13870	11810	9285	6781	4054
кража	64278	56466	45292	40304	35180	26160
преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков	3897	3948	3572	3556	3348	3126
хулиганство	1038	620	304	215	110	85
нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств	617	585	535	625	535	606
из них повлекшие по неосторожности смерть человека	347	319	293	241	293	242
взяточничество	220	334	337	416	151	298

Число лиц, совершивших преступления за период 2006 – 2011 гг. также сократилось, наибольшие доли здесь составляет население в возрасте 30 – 49 лет, а также в возрасте 18-24 года. Среди преступников, совершающих имущественные преступления, выраженными являются три взаимосвязанные категории: несовершеннолетние правонарушители и молодые люди (до 24 лет), наркопотребители и ранее судимые лица. Поэтому бюджетные расходы региона должны быть направлены, прежде всего, на обеспечение снижения уровня преступности несовершеннолетних, а также снижения уровня рецидивной преступности.

Подводя итог, представленного выше анализа социально-экономических проблем развития территории Пермского края, в целом можно отметить, что

бюджетно-налоговая политика региона слабо ориентирована на решение проблем его саморазвития и не способна в полной мере удовлетворить социальные потребности населения. Причины, обуславливающие этот факт, носят общий характер, отражающий существующие проблемы государственной бюджетно-налоговой политики в целом, а именно^{130, 131}:

1. Высокая степень централизации налоговых полномочий и концентрация значительной доли финансовых ресурсов на федеральном уровне.

2. Несовершенство перераспределения финансовых ресурсов между федеральным, региональными и муниципальным бюджетами, порождающее иждивенческие настроения территорий.

3. Высокая степень субъективизма при принятии решений и непрозрачности методов осуществления межбюджетных трансфертов.

4. Необеспеченность расходных полномочий субъектов РФ и их муниципальных образований.

5. Нерешенные вопросы институционализации равномерного обеспечения минимальных социальных стандартов.

6. Снижение доли собственных доходов в структуре доходной части региональных и муниципальных бюджетов.

7. Отсутствие ориентированности расходования бюджетных средств на конкретный социально-экономический результат.

¹³⁰ Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / А. С. Колесов, В.А. Гуртов, А. С. Ревайкин, С.В. Сигова; под ред. А.С. Колесова – М.: Финансы, 2007. – 600 с. (С. 49) ; Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело. 2004.

¹³¹ Суглобов А.Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление»/ А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, В.А. Петренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 263 с.

Все эти общие проблемы бюджетно-налоговой политики сказываются как на региональном, так и на территориальном уровне, что вызывает устойчивые диспропорции социально-экономического развития, обуславливающие разработку новых подходов к совершенствованию регулирования территориального развития в системе межбюджетных отношений «регион-муниципалитет», адаптированных к конкретной территории.

3.2. Мониторинг результативности бюджетно-налогового регулирования муниципальной асимметрии Пермского края

Социально-экономические проблемы Пермского края, представленные в предыдущем параграфе, обусловили следующую динамику социального благополучия территории за период 2006 – 2011 гг., см. рис.3.2.1. (стр. 144-145)

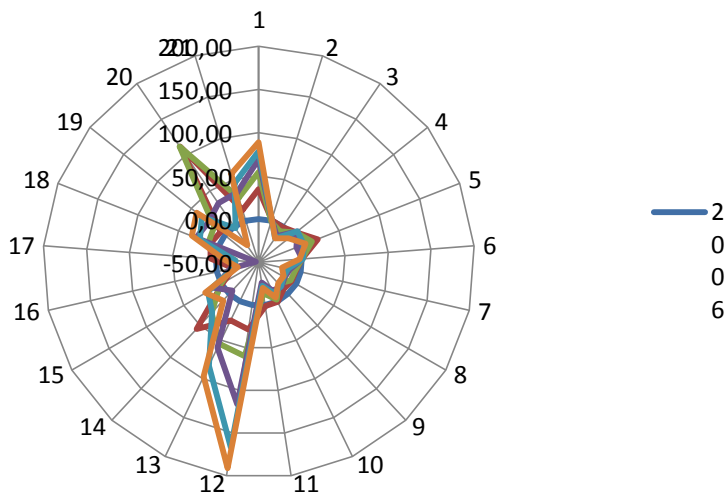


Рисунок 3.2.1
Социальное благополучие территории
за период 2006 – 2011 гг.

1	Прирост (убыль населения)	11	Пассажирооборот транспорта общего
2	Численность врачей, человек на 10тыс. человек населения	12	Средний размер назначенных месячных пенсий, руб.
3	Число больничных учреждений	13	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.
4	Мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений, посещений в смену на 10тыс. человек населения	14	Прирост денег на руках у
5	Ввод в действие жилых домов, тыс. м ² общей площади	15	На 10000 человек населения выпущено специалистов
6	Число газифицированных квартир на конец года, тыс.	16	Численность профессорско-преподавательского персонала высших учебных заведениях, чел.
7	Отпуск воды населению	17	Безработные – всего, %
8	Число канализаций и отдельных канализационных сетей на конец года, ед.	18	Пострадавшие на производстве с утратой трудоспособности и смертельным исходом на 1 тыс. раб.
9	отпуск теплоэнергии населению	19	Пострадавшие на производстве со смертельным исходом на 1 тыс. раб.
10	Грузооборот транспорта общего пользования,	20	Инвестиции в охрану окр. Среды
		21	Зарегистрировано преступлений – всего

Идентифицированная динамика исследуемого показателя за период 2006 – 2011 гг. свидетельствуют о том, что бюджетно-налоговое регулирование региональных диспропорций будет результативным тогда, когда органы региональной власти будут способствовать созданию условий для формирования самостоятельности муниципалитетов в решении своих приоритетных задач развития, когда социально-экономическое выравнивание Пермского края будет осуществляться, прежде всего, внутри самого региона в двустороннем направлении: «регион – муниципалитет» и «муниципалитет – регион», а не только в одностороннем – «регион – муниципалитет».

Если обратиться к мониторингу социально-экономической результативности эндогенного бюджетно-налогового регулирования регионального неравенства, технология которого представлена в

параграфе 2.3, то можно определить модель выравнивания, которая используется на конкретной каждой территории муниципального образования.

Итак, для построения карты будем использовать динамику изменения такого показателя как «социальное благополучие территории», а также изменение показателей «доля социальных расходов в структуре расходов бюджета», «доля НДФЛ в доходах бюджета».

Анализ данных, представленных в таблице 3.2.1 стр., позволяет отметить, что большинство муниципальных образований имеют положительную динамику изменения данного показателя.

При условии того, что если динамика изменения искомого показателя незначительна, и не составляет более $\pm 20\%$, то будем считать этот показатель стабильным. Поэтому в эту группу попадают такие муниципальные районы, как: Верещагинский, Красновишерский, Соликамский, Чусовской, Горнозаводский, Губахинский, Добрянский, Усольский, а также г. Кудымкар, г. Соликамск, г. Кунгур.

Исключением здесь служат Карагайский и Пермский муниципальные районы, которые являются территориями с ярко выраженной отрицательной динамикой изменения и свидетельствуют о негативном тренде своего социально-экономического развития.

Таблица 3.2.1.

Динамика изменения показателя «социальное благополучие МО»

N	МО и городские округа	Среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.	Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций	Число родившихся (без мертворожденных), на тыс. чел.	Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений, %	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв. м общей площади	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв. м общей площади	Число бытовых кофемолочников, на 1 тыс. жителей	Численность врачей всех специальностей (без зубных) в учреждениях здравоохранения	Текущие затраты на охрану окружающей среды	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год.	Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуг	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром гор. округа (муниц. района), в общей численности населения гор. округа (муниц. района).	Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях	Число зарегистрированных преступлений на 10000 человек населения	Уровень зарегистрированной безработицы	Динамика интегрального показателя социального благополучия территории МО
1	Бардымский МР	16%	0%	16%	-52%	18%	-22%	6%	1%	0%	7%	24%	83%	-3%	65%	4%	-22%	18%	45,67%
2	Александровский МР	22%	0%	-5%	-13%	7%	-33%	-1%	12%	-42%	-9%	14%	73%	0%	10%	-5%	-19%	37%	41,81%
3	Березовский МР	23%	0%	-12%	37%	5%	19%	3%	-3%	0%	0%	36%	58%	-3%	-92%	13%	-7%	-51%	78,60%
4	Большесосновский МР	17%	0%	-6%	-51%	3%	-13%	-10%	16%	0%	-63%	6%	79%	0%	1%	9%	-5%	-58%	89,54%

N	МО и городские округа	Среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.	Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций	Число родившихся (без мертворожденных), на тыс.чел.	Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений, %	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв.м общей площади	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв.м общей площади	Число больничных коек, на 1 тыс. жителей	Численность врачей всех специальностей (без зубных) в учреждениях здравоохранения	Текущие затраты на охрану окружающей среды	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год.	Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуг	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром гор. округа (муниц. района), в общей численности населения гор. округа (муниц. района).	Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях	Число зарегистрированных преступлений на 10000 человек населения	Уровень зарегистрированной безработицы	Динамика интегрального показателя социального благополучия территории МО
5	Верещагинский МР	19%	0%	-3%	23%	5%	-37%	9%	-2%	-72%	3%	16%	13%	0%	44%	-6%	-22%	-37%	-9,86%
6	Горнозаводский МР	29%	-40%	-4%	77%	8%	-69%	-62%	-2%	-47%	27%	8%	21%	0%	0%	-3%	-34%	-24%	-12,33%
7	Гремячинский МР	17%	0%	16%	-12%	7%	132%	0%	2%	0%	-89%	17%	23%	154%	0%	18%	-7%	-21%	150,01%
8	Добрянский МР	18%	0%	4%	94%	8%	-11%	-1%	8%	-34%	2%	16%	21%	0%	-60%	2%	-29%	-20%	14,57%

N	МО и городские округа	Среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.	Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций	Число родившихся (без мертворожденных), на тыс.чел.	Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений, %	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв.м общей площади	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв.м общей площади	Число больничных коек, на 1 тыс. жителей	Численность врачей всех специальностей (без зубных) в укрежденных здравоохранения	Текущие затраты на охрану окружающей среды	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год.	Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуг	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром гор. округа (муниц. района), в общей численности населения гор. округа (муниц. района).	Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях	Число зарегистрированных преступлений на 10000 человек населения	Уровень зарегистрированной безработицы	Динамика интегрального показателя социального благополучие территории МО
9	Губахинский МР	19%	0%	-1%	97%	2%	-35%	3%	1%	-1%	5%	8%	86%	0%	-45%	-24%	-16%	-30%	6,43%
10	Еловский МР	16%	0%	10%	6%	12%	64%	2%	3%	0%	0%	24%	0%	0%	-24%	-9%	5%	-47%	60,80%
11	Ильинский МР	16%	0%	-5%	-21%	4%	2%	-2%	13%	0%	-48%	16%	71%	0%	0%	9%	-26%	-44%	79,89%
12	Карагайский МР	18%	0%	-6%	8%	5%	-29%	3%	4%	-42%	82%	17%	22%	0%	56%	-5%	-8%	-26%	-24,26%
13	Кизеловский МР	16%	-95%	-8%	33%	14%	30%	-13%	-1%	0%	-21%	20%	267%	1%	0%	10%	-29%	-22%	157,39%

N	МО и городские округа	Среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.	Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций	Число родившихся (без мертворожденных), на тыс.чел.	Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений, %	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв.м общей площади	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв.м общей площади	Число больничных коек, на 1 тыс. жителей	Численность врачей всех специальностей (без зубных) в укрежденных здравоохранения	Текущие затраты на охрану окружающей среды	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год.	Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуг	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром гор. округа (муниц. района), в общей численности населения гор. округа (муниц. района).	Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях	Число зарегистрированных преступлений на 10000 человек населения	Уровень зареестрированной безработицы	Динамика интегрального показателя социального благополучие территории МО
14	Кишертский МР	12%	0%	-1%	-24%	10%	16%	8%	-8%	0%	-40%	4%	0%	0%	43%	0%	-10%	-47%	40,91%
15	Красновишерский МР	18%	0%	-4%	106%	12%	-4%	-3%	12%	-52%	11%	3%	30%	0%	-44%	15%	-22%	-11%	3,21%
16	Краснокамский МР	16%	0%	1%	-50%	5%	-20%	-8%	-6%	26%	-11%	14%	43%	151%	-80%	-6%	-39%	-42%	132,02%
17	Куединский МР	18%	0%	3%	56%	5%	-33%	-2%	12%	376%	41%	20%	93%	-12%	-23%	-2%	6%	-9%	70,38%
18	Кунгурский МР	21%	0%	-5%	35%	7%	3%	33%	5%	553%	-16%	-10%	58%	-1%	-18%	4%	23%	-73%	46,90%

N	МО и городские округа	Среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.	Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций	Число родившихся (без мертворожденных), на тыс.чел.	Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений, %	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв.м общей площади	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв.м общей площади	Число бытовых ковек, на 1 тыс. жителей	Численность врачей всех специальностей (без зубных) в учреждениях здравоохранения	Текущие затраты на охрану окружающей среды	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год.	Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуг	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром гор. округа (муницип. района), в общей численности населения гор. округа (муницип. района).	Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях	Число зарегистрированных преступлений на 10000 человек населения	Уровень зарегистрированной безработицы	Динамика интегрального показателя социального благополучие территории МО
19	Лысьвенский МР	22%	0%	1%	-16%	7%	122%	12%	-2%	55%	16%	9%	45%	-16%	-2%	0%	-35%	12%	94,34%
20	Нытвенский МР	21%	-99%	6%	-96%	4%	-19%	-2%	5%	268%	-36%	8%	31%	220%	-80%	-4%	-37%	-14%	277,23%
21	Октябрьский МР	19%	0%	0%	-28%	13%	-25%	14%	12%	27%	6%	6%	69%	-10%	2%	1%	-9%	-14%	53,31%
22	Ординский МР	18%	0%	2%	-19%	4%	3%	2%	6%	0%	-39%	11%	119%	-8%	-73%	11%	-11%	-33%	102,27%
23	Осинский МР	17%	0%	0%	81%	9%	27%	2%	-1%	174%	-28%	1%	83%	-1%	-15%	1%	-15%	-5%	58,00%

N	МО и городские округа	Среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.	Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций	Число родившихся (без мертворожденных), на тыс.чел.	Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений, %	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв.м общей площади	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв.м общей площади	Число бытовых ковек, на 1 тыс. жителей	Численность врачей всех специальностей (без зубных) в учреждениях здравоохранения	Текущие затраты на охрану окружающей среды	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год.	Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуг	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром гор. округа (муницип. района), в общей численности населения гор. округа (муницип. района).	Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях	Число зарегистрированных преступлений на 10000 человек населения	Уровень зарегистрированной безработицы	Динамика интегрального показателя социального благополучие территории МО
24	Оханский МР	20%	0%	20%	22%	3%	19%	-2%	11%	0%	-24%	1%	62%	0%	25%	0%	-20%	-42%	51,65%
25	Очерский МР	26%	0%	-5%	0%	6%	10%	1%	-8%	21%	31%	15%	91%	-14%	-11%	3%	-22%	-22%	52,77%
26	Пермский МР	18%	-14%	1%	258%	-7%	-26%	-25%	-10%	272%	-46%	20%	32%	4%	32%	-6%	-39%	-38%	-23,78%
27	Сивинский МР	22%	0%	-16%	28%	11%	1%	19%	20%	0%	-40%	16%	150%	29%	-4%	-5%	-13%	-18%	81,69%
28	Соликамский МР	11%	0%	2%	-13%	4%	-11%	2%	31%	-1%	124%	-6%	0%	-6%	-1%	-5%	-23%	-21%	6,85%

N	МО и городские округа	Среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.	Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций	Число родившихся (без мертворожденных), на тыс.чел.	Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений, %	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв.м общей площади	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв.м общей площади	Число больничных коек, на 1 тыс. жителей	Численность врачей всех специальностей (без зубных) в учреждениях здравоохранения	Текущие затраты на охрану окружающей среды	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год.	Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуг	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром гор. округа (муниц. района), в общей численности населения гор. округа (муниц. района).	Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях	Число зарегистрированных преступлений на 10000 человек населения	Уровень зарегистрированной безработицы	Динамика интегрального показателя социального благополучие территории МО
29	Суксунский МР	28%	131%	1%	-26%	4%	29%	2%	9%	0%	-97%	17%	120%	-4%	-68%	3%	-12%	-45%	49,66%
30	Уинский МР	19%	0%	-11%	-51%	9%	-32%	15%	15%	0%	-35%	16%	123%	-28%	-37%	8%	-5%	-53%	99,62%
31	Усольский МР	44%	0%	18%	-13%	3%	2%	5%	-14%	0%	325%	14%	-14%	0%	0%	-6%	-34%	-47%	-14,14%
32	Чайковский МР	20%	0%	-1%	-53%	6%	-19%	0%	5%	62%	17%	11%	43%	-2%	-53%	-8%	-35%	-25%	82,52%
33	Частинский МР	18%	0%	-12%	-10%	10%	9%	-1%	-8%	0%	-8%	17%	0%	0%	-15%	6%	-21%	-39%	48,63%

N	МО и городские округа	Среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.	Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций	Число родившихся (без мертворожденных), на тыс.чел.	Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений, %	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв.м общей площади	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв.м общей площади	Число бытовых ковек, на 1 тыс. жителей	Численность врачей всех специальностей (без зубных) в учреждениях здравоохранения	Текущие затраты на охрану окружающей среды	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год.	Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуг	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром гор. округа (муниц. района), в общей численности населения гор. округа (муниц. района).	Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях	Число зарегистрированных преступлений на 10000 человек населения	Уровень зарегистрированной безработицы	Динамика интегрального показателя социального благополучие территории МО
34	Чердынский МР	19%	0%	-6%	-43%	24%	174%	18%	5%	0%	-16%	16%	0%	-38%	-12%	4%	-3%	-26%	114,47%
35	Чернушинский МР	19%	0%	-1%	28%	8%	24%	1%	1%	48%	26%	6%	46%	-1%	-51%	-12%	-13%	-30%	53,86%
36	Чусовской МР	19%	0%	-2%	67%	2%	-30%	-15%	-2%	-49%	-12%	6%	36%	0%	-16%	-5%	-39%	-10%	-6,12%
37	Гайнский МР	24%	0%	-10%	-11%	15%	27%	-5%	7%	0%	0%	7%	87%	-15%	-76%	9%	-3%	-57%	102,61%
38	Косинский МР	15%	0%	9%	104%	2%	-22%	-1%	11%	0%	0%	21%	233%	-3%	-12%	8%	-5%	-16%	34,74%

N	МО и городские округа	Среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.	Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций	Число родившихся (без мертворожденных), на тыс.чел.	Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений, %	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв.м общей площади	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв.м общей площади	Число бытовых ковек, на 1 тыс. жителей	Численность врачей всех специальностей (без зубных) в урезанных здравоохранения	Текущие затраты на охрану окружающей среды	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год.	Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуг	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром гор. округа (муниц. района), в общей численности населения гор. округа (муниц. района).	Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях	Число зарегистрированных преступлений на 10000 человек населения	Уровень зарегистрированной безработицы	Динамика интегрального показателя социального благополучия территории МО
39	Кочевский МР	20%	0%	-6%	-8%	11%	-52%	1%	-7%	0%	0%	9%	196%	-3%	-41%	-2%	-18%	-47%	80,79%
40	Кудымкарский МР	21%	0%	1%	-5%	7%	9%	7%	29%	-90%	0%	12%	96%	0%	-57%	-6%	-21%	-35%	78,51%
41	Юрлинский МР	16%	0%	1%	22%	13%	42%	5%	-3%	0%	0%	15%	31%	0%	52%	8%	-14%	-39%	34,39%
42	Юсьвинский МР	21%	0%	-14%	1%	11%	161%	-13%	1%	-89%	0%	14%	106%	294%	0%	17%	-6%	-35%	179,66%
43	Город Пермь	20%	-16%	0%	-6%	2%	12%	-3%	0%	-3%	3%	18%	-7%	0%	0%	-2%	-49%	-11%	46,08%

	N	МО и городские округа	Среднемесячная заработная плата работников организаций, руб.	Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций	Число родившихся (без мертворожденных), на тыс.чел.	Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений, %	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв.м общей площади	Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв.м общей площади	Число больничных коек, на 1 тыс. жителей	Численность врачей всех специальностей (без зубных) в учреждениях здравоохранения	Текущие затраты на охрану окружающей среды	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников	Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год.	Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуг	Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.	Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром гор. округа (муниц. района), в общей численности населения гор. округа (муниц. района).	Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях	Число зарегистрированных преступлений на 10000 человек населения	Уровень зарегистрированной безработицы	Динамика интегрального показателя социального благополучия территории МО
44	Город Березники	23%	-90%	-2%	97%	6%	-80%	9%	3%	53%	-1%	32%	38%	0%	0%	-5%	-41%	11%	41,73%	
45	Город Кунгур	22%	0%	4%	17%	2%	-75%	-23%	-5%	33%	28%	22%	47%	0%	0%	-1%	-23%	-44%	9,84%	
46	Город Соликамск	20%	0%	0%	4%	0%	21%	-10%	-14%	-1%	2%	5%	13%	0%	0%	-2%	-23%	33%	6,33%	
47	Город Кудымкар	19%	0%	-16%	-2%	4%	2%	-8%	-6%	-96%	-57%	13%	21%	0%	0%	-12%	-21%	9%	10,06%	

Аналогичным образом, анализируем динамику изменения доли НДФЛ в доходах бюджета, см. табл. 3.2.2. (стр. 157-160) Получаем, что положительную динамику изменения искомого показателя можно наблюдать в г. Березники, г. Перми, г. Кунгуре, а также Кизеловском, Горнозаводском, Губахинском, Добрянском, Усольском муниципальных районах.

Таблица 3.2.2.

**Динамика изменения доли НДФЛ в доходах бюджета
за период 2006 – 2011 гг.**

N	МО и городские округа	Доля НДФЛ в доходах бюджета						Интегральный показатель изменения
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Бардымский	10,12%	8,58%	6,19%	6,08%	5,45%	5,19%	-28,78%
2	Александровский	14,13%	16,03%	14,27%	16,11%	15,66%	12,35%	-18,94%
3	Березовский	8,97%	9,13%	7,14%	6,87%	7,39%	7,00%	-11,34%
4	Большесосновский	9,31%	9,79%	6,23%	5,08%	5,00%	4,43%	-37,40%
5	Верещагинский	11,04%	11,15%	8,68%	8,40%	9,67%	8,17%	-16,59%
6	Горнозаводский	15,77%	20,88%	16,56%	14,57%	17,40%	19,94%	17,04%
7	Гремячинский	7,49%	11,48%	8,53%	7,92%	8,24%	5,11%	-41,53%
8	Добрянский	15,20%	15,39%	15,59%	16,64%	17,37%	17,84%	11,22%
9	Губахинский	17,18%	15,80%	18,00%	19,99%	20,01%	24,57%	35,01%
10	Еловский	7,93%	7,65%	4,78%	5,11%	4,90%	4,23%	-30,40%
11	Ильинский	7,45%	9,41%	5,25%	4,29%	4,63%	4,64%	-25,29%

Продолжение таблицы 3.2.2.

N	МО и городские округа	Доля НДФЛ в доходах бюджета						Интегральный показатель изменения
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
12	Карагайский	9,92%	8,66%	6,12%	5,80%	5,65%	5,40%	-25,30%
13	Кизеловский	7,29%	9,24%	4,78%	3,05%	3,86%	6,71%	18,95%
14	Кишертский	8,87%	10,18%	6,11%	5,40%	6,53%	5,56%	-25,13%
15	Красновишерский	9,21%	7,61%	6,48%	7,93%	6,97%	5,95%	-22,15%
16	Краснокамский	14,35%	14,24%	13,05%	15,32%	16,00%	14,09%	-3,42%
17	Куединский	7,71%	7,91%	5,95%	6,25%	6,09%	5,79%	-14,55%
18	Кунгурский	11,31%	11,76%	7,28%	6,07%	6,17%	6,68%	-21,59%
19	Лысьвенский	13,92%	17,36%	15,78%	13,85%	12,02%	12,05%	-17,38%
20	Нытвенский	21,92%	13,44%	11,00%	9,66%	10,97%	9,59%	-28,42%
21	Октябрьский	10,13%	10,53%	7,58%	7,22%	7,63%	6,69%	-22,43%
22	Ординский	8,98%	7,82%	5,83%	5,81%	6,09%	5,63%	-18,42%
23	Осинский	12,03%	12,15%	11,93%	14,54%	12,53%	11,31%	-10,52%
24	Оханский	8,65%	10,48%	1,85%	9,70%	8,83%	7,00%	-11,42%
25	Очерский	12,88%	12,59%	10,11%	8,54%	9,54%	8,23%	-23,33%
26	Пермский	13,99%	16,89%	12,80%	9,86%	13,51%	12,97%	-3,31%

Продолжение таблицы 3.2.2.

N	МО и городские округа	Доля НДФЛ в доходах бюджета						Интегральный показатель изменения
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
27	Сивинский	9,70%	8,39%	5,66%	3,88%	3,24%	2,84%	-53,95%
28	Соликамский	17,38%	15,88%	14,71%	17,35%	16,96%	16,26%	-1,21%
29	Суксунский	9,45%	10,04%	6,08%	4,98%	5,05%	5,07%	-28,77%
30	Уинский	8,00%	6,74%	5,01%	4,46%	3,69%	3,84%	-31,19%
31	Усольский	14,20%	15,67%	11,24%	10,23%	10,35%	14,15%	14,63%
32	Чайковский	16,11%	18,21%	17,47%	17,72%	21,05%	14,19%	-21,68%
33	Частинский	9,69%	7,92%	6,59%	5,90%	6,59%	4,46%	-39,20%
34	Чердынский	8,36%	8,91%	6,63%	6,90%	6,24%	5,86%	-20,93%
35	Чернушинский	10,94%	11,60%	9,58%	10,82%	9,20%	9,22%	-11,61%
36	Чусовской	1,57%	16,30%	15,65%	15,40%	13,39%	12,34%	-1,01%
37	Гайнский	8,63%	8,26%	6,55%	5,12%	3,71%	4,03%	-37,55%
38	Косинский	6,51%	6,96%	5,17%	3,38%	3,51%	3,62%	-29,00%
39	Кочевский	5,90%	9,54%	5,62%	4,55%	4,31%	3,99%	-33,29%
40	Кудымкарский	5,47%	7,88%	5,58%	1,94%	1,94%	1,72%	-62,26%
41	Юрлинский	6,57%	9,13%	4,93%	5,61%	3,15%	3,06%	-47,90%
42	Юсьвинский	7,30%	10,59%	6,12%	3,81%	4,11%	3,88%	-39,24%

N	МО и городские округа	Доля НДФЛ в доходах бюджета						Интегральный показатель изменения
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
43	Город Пермь	27,46%	28,49%	30,75%	27,21%	31,48%	32,84%	12,94%
44	Город Березники	24,88%	19,52%	27,15%	25,04%	30,79%	29,13%	14,36%
45	Город Кунгур	15,26%	17,22%	14,82%	18,35%	23,99%	21,94%	22,40%
46	Город Соликамск	24,71%	24,56%	26,67%	24,47%	29,55%	27,68%	6,49%
47	Город Кудымкар	19,30%	18,07%	15,65%	16,85%	16,68%	17,05%	-1,48%

Стабилизация изменения доли НДФЛ в доходах бюджета отмечается на таких территориях как: г. Кудымкар, г. Соликамск, а также Краснокамский, Соликамский, Чусовской, и Пермский муниципальные районы. Остальные территории имеют отрицательную динамику изменения данного показателя и в итоге свидетельствуют о снижающихся объемах собираемости НДФЛ в целом.

Что касается доли социальных расходов в расходах местных бюджетов, представленных в табл. 3.2.3. (стр. 161-164), то можно констатировать отсутствие положительной динамики изменения этого показателя.

Стабилизация изменения доли социальных расходов в расходах местного бюджета наблюдается на таких территориях, как Ильинский, Косинский, Кунгурский и Карагайский муниципальные районы.

Таблица 3.2.3

**Динамика изменения доли социальных расходов
в расходах местного бюджета
за период 2006 – 2011 гг.**

N	МО и городские округа	Доля социальных расходов в расходах местного бюджета						Средняя динамика
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
1	Бардымский	0,58	0,65	0,60	0,64	0,56	0,43	-28,63%
2	Александровский	0,69	0,67	0,64	0,59	0,59	0,51	-20,30%
3	Березовский	0,60	0,61	0,58	0,56	0,53	0,43	-25,34%
4	Большесосновский	0,58	0,61	0,52	0,55	0,58	0,46	-19,57%
5	Верещагинский	0,66	0,63	0,62	0,64	0,63	0,50	-21,82%
6	Горнозаводский	0,58	0,63	0,61	0,57	0,57	0,50	-14,95%
7	Гремячинский	0,47	0,55	0,50	0,56	0,38	0,34	-30,08%
8	Добрянский	0,63	0,65	0,61	0,59	0,62	0,47	-24,93%
9	Губахинский	0,69	0,63	0,69	0,72	0,68	0,54	-21,30%
10	Еловский	0,60	0,60	0,52	0,64	0,50	0,43	-24,94%
11	Ильинский	0,46	0,55	0,53	0,61	0,53	0,49	-9,17%
12	Карагайский	0,65	0,63	0,63	0,67	0,66	0,58	-9,98%
13	Кизеловский	0,51	0,58	0,40	0,34	0,18	0,23	-41,93%

Продолжение таблицы 3.2.3.

N	МО и городские округа	Доля социальных расходов в расходах местного бюджета						Средняя динамика
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
14	Кишертский	0,57	0,57	0,65	0,68	0,54	0,50	-17,38%
15	Красновишерский	0,53	0,51	0,50	0,65	0,60	0,38	-32,08%
16	Краснокамский	0,63	0,66	0,65	0,68	0,72	0,58	-14,04%
17	Куединский	0,60	0,64	0,63	0,62	0,56	0,50	-17,73%
18	Кунгурский	0,63	0,56	0,54	0,54	0,50	0,50	-9,63%
19	Лысьвенский	0,68	0,72	0,67	0,67	0,72	0,47	-31,81%
20	Нытвенский	0,70	0,72	0,63	0,59	0,61	0,53	-18,38%
21	Октябрьский	0,58	0,60	0,54	0,54	0,53	0,43	-23,50%
22	Ординский	0,62	0,60	0,57	0,55	0,59	0,46	-20,99%
23	Осинский	0,68	0,70	0,64	0,67	0,66	0,41	-39,40%
24	Оханский	0,58	0,57	0,58	0,51	0,55	0,44	-21,19%
25	Очерский	0,63	0,54	0,60	0,56	0,58	0,34	-42,16%
26	Пермский	0,64	0,64	0,61	0,49	0,63	0,51	-15,06%
27	Сивинский	0,62	0,63	0,60	0,66	0,63	0,50	-19,88%
28	Соликамский	0,59	0,64	0,56	0,60	0,58	0,42	-28,65%

N	МО и городские округа	Доля социальных расходов в расходах местного бюджета						Средняя динамика
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
29	Суксунский	0,66	0,63	0,62	0,61	0,46	0,52	-13,26%
30	Уинский	0,66	0,63	0,62	0,63	0,52	0,46	-24,96%
31	Усольский	0,53	0,59	0,60	0,52	0,53	0,46	-17,90%
32	Чайковский	0,76	0,73	0,69	0,68	0,69	0,43	-39,81%
33	Частинский	0,62	0,54	0,59	0,54	0,60	0,47	-18,23%
34	Чердынский	0,63	0,61	0,62	0,70	0,63	0,49	-23,70%
35	Чернушинский	0,61	0,62	0,59	0,56	0,62	0,42	-30,54%
36	Чусовской	0,65	0,66	0,69	0,67	0,67	0,39	-40,82%
37	Гайнский	0,71	0,65	0,62	0,65	0,61	0,56	-12,98%
38	Косинский	0,66	0,62	0,58	0,59	0,56	0,57	-5,70%
39	Кочевский	0,66	0,65	0,63	0,63	0,59	0,55	-13,92%
40	Кудымкарский	0,65	0,63	0,55	0,53	0,51	0,42	-26,94%
41	Юрлинский	0,63	0,59	0,63	0,59	0,60	0,40	-34,80%
42	Юсьвинский	0,63	0,65	0,59	0,51	0,54	0,43	-26,31%
43	Город Пермь	0,53	0,52	0,52	0,51	0,47	0,38	-25,01%

N	МО и городские округа	Доля социальных расходов в расходах местного бюджета						Средняя динамика
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
44	Город Березники	0,71	0,47	0,60	0,53	0,49	0,45	-19,75%
45	Город Кунгур	0,56	0,50	0,51	0,56	0,57	0,57	6,04%
46	Город Соликамск	0,69	0,64	0,64	0,54	0,53	0,47	-22,80%
47	Город Кудымкар	0,60	0,61	0,58	0,63	0,63	0,50	-17,59%

Интегрируя анализируемые выше динамики изменения искомых показателей, получаем следующую карту результативности эндогенного бюджетно-налогового регулирования регионального неравенства, см. табл. 3.2.4. (стр. 165-166). Данная карта иллюстрирует то, что муниципальные органы власти в большинстве своем поддерживают модель экстенсивного роста, которая стимулирует зависимость местных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня. Более того, созданные регионом такие иждивенческие настроения снижают мотивацию самого муниципалитета к развитию своими внутренними силами, тем самым еще больше отдаляя их от достижения состояния своего саморазвития.

Одним из вариантов того, как органы региональной власти могут поощрять и законодательно поддерживать стремление муниципалитетов к достижению самостоятельности, является дифференцированное распределение нормативов отчислений налога на доходы физических лиц субъектом федерации в муниципальные бюджеты, которое позволит муниципальным образованиям получать дополнительные отчисления (надбавки) в фонды саморазвития на территориях муниципальных образований.

Таблица 3.2.4.

Карта результативности эндогенного бюджетно-налогового регулирования регионального неравенства

Действия муниципальных органов власти по формированию и исполнению бюджета	1. Положительная динамика изменения показателя «социальное благополучие территории»	2. Стабилизация изменения показателя «социальное благополучие территории»	3. Отрицательная динамика изменения показателя «социальное благополучие территории»
2. ↓ доли соц. расходов ↓ доли НДФЛ в доходах бюджета	2.1. Ослабленный экстенсивный рост Александровский Бардымский Березовский Большесосновский Гайнский Гремячинский Еловский Кишертский Кочевский Кудымкарский Куединский Лысьвенский Нытвенский Октябрьский Ординский Осинский Оханский Очерский Сивинский Суксунский Уинский Чайковский Частинский Чердынский Чернушинский Юрлинский Юсьвинский	2.2. Ослабленный экстенсивный спад Верещагинский Красновишерский	2.3. Экстенсивный спад
3. стаб. доли соц. расходов ↓ доли НДФЛ в доходах бюджета	3.1. Экстенсивный рост Ильинский Косинский Кунгурский	3.2.-3.3. Экстенсивный спад Карагайский	

5. ↓ доли соц. расходов стаб. доли НДСЛ в доходах бюджета	5.1. Ослабленный интенсивный рост	5.2. –5.3. Ослабленный Интенсивный спад	
	Краснокамский	Город Кудымкар Город Соликамск Соликамский Чусовской	Пермский
8. ↓ доли соц. расходов ↑ доли НДСЛ в доходах бюджета	8.1. Прогресс Город Березники Город Пермь Кизеловский	8.2. Интенсивный спад Горнозаводский Губахинский Добрянский Усольский	8.3. Усиленный интенсивный спад
9. стаб. доли соц. расходов ↑ доли НДСЛ в доходах бюджета	9.1. Ослабленный интенсивный рост	9.2. – 9.3. Ослабленный интенсивный спад	
		Город Кунгур	



Рисунок 3.2.2
Модели бюджетно-налогового регулирования
муниципального неравенства

Хотим уточнить, что полученная карта результативности эндогенного бюджетно-налогового регулирования регионального неравенства не отражает уровень социально-экономического развития территорий, а позволяет оценить ориентированность действий органов муниципальной власти на выравнивание положения или усиление неравенства конкретной территории муниципалитета Пермского края и определить модель ее бюджетно-налогового регулирования.

3.3. Рекомендации по совершенствованию эндогенного бюджетно-налогового регулирования территориального развития Пермского края

В административной структуре Пермского края насчитывается 43 муниципальных образований (МО) и 5 городских округов (ГО) - Пермь, Березники, Кунгур, Соликамск, Кудымкар. Одно муниципальное образование «Звездный» является закрытым, в связи с чем статистические данные по нему отсутствуют в официальной статистике. Однако исключение данного муниципалитета из перечня рассматриваемых субъектов не окажет какого либо значимого влияния на результаты нашего исследования.

В результате анализа муниципальной статистики отобрано 17 показателей, отражающих, на наш взгляд, основные характеристики качества жизни населения в муниципалитетах Пермского края, которым экспертным путем присвоены весовые коэффициенты. В данный перечень вошли следующие показатели:

- среднемесячная заработная плата работников организаций;
- просроченная задолженность по заработной плате работников организаций;
- число родившихся;
- доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах, в общей площади жилых помещений;
- общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя – всего, кв.м общей площади;
- общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год, приходящаяся в среднем на одного жителя;
- число больничных коек;
- численность врачей всех специальностей (без зубных) в учреждениях здравоохранения;
- текущие затраты на охрану окружающей среды,
- выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников;
- общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год;
- число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуги,
- доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям;

- доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром, в общей численности населения МО;
- число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях;
- число зарегистрированных преступлений;
- уровень зарегистрированной безработицы.

Для целей анализа мы рассмотрели все показатели за 2011 г., а также их среднюю динамику в 2007-2011 гг. т.к. в нашем исследовании мы сравниваем муниципальные образования между собой по уровню показателей, характеризующих социальное благополучие территории, все показатели приведены в сопоставимый вид (например, на ед. населения муниципалитета).

Все показатели приведены (нормированы) к шкале от 0 до 10, где 0 соответствует худшему показателю среди муниципальных образований, 10 баллов – лучший показатель среди МО по следующей формуле

$$k_{ij} = (x_{ij} - \min_{x_j=1..n}(x_j)) / (|\max_{x_j=1..n}(x_j)| - |\min_{x=1..n}(x_j)|) * 10$$

где x_{ij} – текущее значение j -го показателя для i -го МО;

k_{ij} – нормированное значение j -го показателя для i -го МО;

n – количество рассматриваемых МО.

При этом исключены из расчета «выбросы» – значения, которые многократно отличаются от средних по муниципальным образованиям края, таким муниципалитетам присваивается крайние значение интервала (в нашем случае 0 или 10 соответственно).

Результаты полученных оценок представлены в таблице 3.3.1. (стр. 172-176), где:

БО – бальная оценка показателя за 2011 г.,

БОД – бальная оценка средней динамики изменения показателя, а красным цветом помечены значения соответствующих показателей $\leq 3,0$.

Так, например, наибольшая заработная плата приходится на г.Пермь (25316 руб. – 10 баллов), а наименьшая в Кудымкарском муниципалитете (9808 руб. – 0 баллов). Полученные оценки использованы для расчета относительного интегрального показателя качества жизни населения.

Промежуточные (S_w , S_{din}) интегральные показатели рассчитаны в соответствии с формулой на стр. 85. как средневзвешенное соответствующих показателей социального благополучия.

Сводный (S) интегральный показатель рассчитан как средневзвешенное от промежуточных интегральных показателей S_w и S_{din} , где весовой коэффициент для S_w , S_{din} принят равным 0,7 и 0,3 соответственно.

Итоговые показатели S_w , S_{din} и S приведены (нормированы) к шкале от 0 до 10.

Полученные результаты представлены в таблице 3.3.2 (стр. 177-178) и на рисунке 3.3.1. (стр. 179), где диаметр шаров соответствует численности населения муниципального образования.

Как видно из таблицы наихудшие результаты (менее 3 баллов) у Большесосновский, Горнозаводский, Карагайский, Красновишерский, Чердынский, Гайнский, Коссинский и Юсьвинский муниципальных районах, и в г.Кунгур, а наилучшие – г.Пермь.

В большинстве случаев низкие значения социальных показателей муниципальных образований соответствуют низким значениям показателей динамики, что свидетельствует об отсутствии тенденции развития «отстающих» территорий.

Таблица 3.3.1.

Оценка показателей социального благополучия территории Пермского края

№	МО и ГО	Среднемесячная заработная плата работников организаций		Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций		Число родившихся живыми		Доля общей площади жилых помещений в ветхих и аварийных жилых домах		Общая площадь жилых помещений, приходящая в среднем на одного жителя		Общая площадь жилых помещений, введенная в действие за год		Число больших кошек		Численность врачей всех специальностей (без зубных) в учреждениях здравоохранения		Текущие затраты на охрану окружающей среды		Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников		Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района		Число объектов бытового обслуживания населения, оказывающих услуги,		Доля протяженности автодорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям		Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного сообщения с административным центром		Число детей, приходящих на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях		Число зарегистрированных преступлений		Уровень зарегистрированной безработицы	
		БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД		
1	Бардымский	3,5	1,8	10,0	10,0	6,9	9,0	9,9	8,6	4,2	8,4	4,5	1,2	1,0	7,1	1,8	4,1	0,0	0,0	9,6	7,8	0,6	7,2	3,4	2,7	3,3	8,1	9,8	5,3	5,9	5,2	6,2	4,0	5,6	6,4
2	Александровский	5,6	7,0	10,0	10,0	2,7	3,2	9,0	8,0	3,5	4,3	0,3	1,2	1,3	6,2	2,0	4,7	0,2	3,7	9,9	8,2	1,5	5,1	3,6	2,5	0,0	8,0	9,4	7,2	7,5	6,7	4,9	4,3	8,8	8,7
3	Березовский	4,1	5,1	10,0	10,0	2,3	1,3	9,1	6,7	1,3	3,5	2,7	2,1	0,7	6,4	1,3	2,6	0,0	0,0	10,0	10,0	1,7	10,0	2,1	1,5	7,1	8,1	9,9	9,4	3,7	1,3	6,7	1,8	6,6	9,6

4	Большесосновский	1,9	3,3	10,0	10,0	8,0	3,0	9,3	7,9	1,8	3,3	1,6	1,1	0,4	4,6	1,8	5,6	0,0	10,0	10,0	8,8	1,6	3,5	3,4	1,9	0,0	8,0	7,6	7,4	7,2	3,6	4,6	3,1	4,7	9,2
5	Вереща-гинский	3,1	2,9	10,0	10,0	6,5	3,9	9,7	7,1	2,3	3,6	0,8	0,8	1,4	7,4	1,6	3,7	0,2	0,9	10,0	7,8	3,0	5,6	5,3	1,0	10,0	8,0	8,7	0,0	6,7	5,9	5,5	4,6	9,3	7,8
6	Горно-заводский	4,6	6,5	0,0	6,1	2,4	3,4	8,9	0,0	4,7	4,9	0,2	4,5	1,0	0,0	2,1	3,8	0,0	3,9	9,7	7,5	0,9	3,9	1,4	1,9	0,7	8,0	10,0	10,0	7,1	6,5	5,4	8,6	8,0	0,0
7	Гремячинский	4,0	1,7	10,0	10,0	3,7	8,9	8,6	8,3	10,0	4,1	0,3	6,0	0,6	5,7	2,2	3,8	3,2	10,0	10,0	10,0	0,9	5,8	3,7	1,7	10,0	0,0	10,0	10,0	6,8	1,2	4,8	4,0	4,4	7,6
8	Добрянский	8,0	2,9	10,0	10,0	3,9	5,7	9,7	6,2	4,0	5,0	4,2	1,4	0,9	6,1	4,2	5,5	0,1	2,5	9,8	7,5	3,4	5,6	4,2	1,5	6,0	8,0	9,8	9,0	6,9	5,4	4,9	5,5	7,9	5,0
9	Губахинский	4,6	3,5	10,0	10,0	0,0	4,2	8,6	3,6	4,9	2,7	0,2	8,0	3,8	6,6	3,5	3,3	0,3	4,1	9,6	7,9	1,2	3,8	4,5	5,0	10,0	8,0	10,0	8,8	9,3	10,0	3,4	4,9	9,2	8,3
10	Еловский	1,4	1,4	10,0	10,0	5,2	7,3	9,4	5,6	3,4	5,7	1,4	3,3	1,5	6,5	1,8	5,0	0,0	0,0	10,0	10,0	1,2	7,3	1,4	1,5	10,0	8,0	8,3	6,5	7,3	7,1	0,0	0,0	4,5	9,3
11	Ильинский	1,9	1,5	10,0	10,0	2,4	3,3	8,6	8,2	5,1	3,3	1,6	1,8	0,6	6,0	2,3	5,1	0,0	0,0	10,0	9,1	1,7	5,5	1,8	2,2	4,2	8,0	8,4	7,4	4,6	4,1	6,6	5,7	7,1	9,2
12	Карагайский	2,3	2,6	10,0	0,0	6,1	2,9	9,3	7,5	2,4	3,6	1,7	1,4	1,2	7,3	1,5	4,7	0,5	3,3	10,0	5,4	0,5	5,8	3,1	0,8	4,2	8,0	5,5	6,1	3,8	6,7	3,8	2,9	7,4	8,0
13	Кизеловский	2,1	2,1	9,9	9,2	1,0	2,5	7,0	6,5	5,8	6,2	0,5	2,4	1,2	5,0	1,8	3,1	0,0	0,0	9,9	8,3	1,6	6,5	3,9	8,6	4,0	7,9	10,0	10,0	4,5	3,0	2,8	5,8	6,2	7,4
14	Кишертский	1,0	2,5	10,0	10,0	3,5	4,2	9,7	7,9	3,4	5,5	2,2	2,1	1,0	7,1	1,7	1,7	0,0	1,6	9,9	8,3	1,1	3,1	2,7	3,2	4,6	8,0	7,7	5,9	6,0	5,9	5,7	2,5	6,6	8,5

15	Красновишерский	2,8	1,9	10,0	0,0	2,5	3,3	6,3	5,1	2,7	5,9	0,9	10,0	1,6	6,7	3,1	6,2	0,1	1,4	10,0	7,3	1,5	2,8	4,7	1,9	7,8	8,0	9,7	8,5	0,2	3,7	5,2	4,6	0,0	6,8
16	Краснокамский	5,6	1,4	10,0	10,0	2,4	4,7	9,7	1,0	3,3	3,2	1,5	2,1	1,1	5,8	3,7	3,1	6,6	6,2	9,9	8,2	3,0	5,1	2,8	1,0	6,6	0,0	9,9	9,6	6,7	6,8	4,5	8,4	9,2	7,3
17	Куединский	1,7	2,4	10,0	10,0	5,5	5,4	9,0	0,0	1,3	2,6	2,9	1,4	1,0	5,6	0,7	4,9	0,0	10,0	9,5	6,6	1,8	6,6	4,4	4,0	4,0	8,6	7,9	7,6	7,9	3,1	5,0	3,1	6,2	7,0
18	Кунгурский	1,7	3,6	10,0	10,0	4,7	3,3	8,8	6,7	1,4	4,6	2,0	1,9	0,0	2,9	0,9	5,0	0,0	10,0	9,9	7,8	0,0	0,0	0,8	3,7	4,2	8,0	4,7	7,9	7,9	4,9	6,1	4,4	9,5	7,3
19	Лысьвенский	3,3	4,3	9,4	6,1	2,5	4,9	9,4	7,7	1,9	4,7	3,7	4,9	2,7	7,6	4,0	3,5	0,3	10,0	9,8	7,5	2,4	4,1	4,2	2,4	6,3	8,8	10,0	7,5	5,7	5,6	3,3	6,9	7,9	3,5
20	Нытвенский	3,1	3,8	10,0	6,7	4,7	6,1	10,0	10,0	3,9	3,3	1,8	0,9	1,0	6,3	2,2	4,4	0,7	10,0	9,9	7,6	2,2	3,9	3,2	2,0	1,7	0,0	9,9	8,9	7,7	6,3	6,2	8,7	5,7	5,8
21	Октябрьский	3,7	3,2	10,0	10,0	5,4	4,6	9,4	8,2	2,6	6,4	1,5	1,3	2,3	7,7	1,5	5,9	0,0	9,9	9,7	7,4	1,0	3,5	2,2	1,8	4,4	8,5	7,5	7,5	5,9	4,9	6,0	3,2	5,9	7,1
22	Ординский	2,2	3,0	9,7	9,3	4,9	5,2	9,6	8,2	1,6	3,4	1,6	2,0	0,7	6,5	1,9	4,7	0,0	0,0	9,9	8,8	0,8	4,5	3,1	3,3	8,1	8,4	9,8	8,6	3,5	3,5	5,8	4,1	4,8	8,6
23	Осинский	6,1	2,8	10,0	10,0	4,1	4,4	9,3	5,2	2,7	4,9	2,5	2,0	1,8	6,5	2,8	5,2	0,0	7,5	9,9	8,3	2,4	2,4	5,3	1,9	6,2	8,1	8,7	7,8	6,0	5,5	4,2	4,3	4,2	7,5
24	Оханский	0,9	3,1	10,0	10,0	4,6	10,0	8,3	7,5	4,0	3,2	5,0	2,3	1,1	6,1	2,7	5,8	0,1	10,0	10,0	8,5	1,9	2,4	1,5	2,3	10,0	8,0	8,0	7,0	5,7	5,5	5,7	5,4	6,9	8,0
25	Очерский	4,8	6,0	10,0	10,0	5,4	3,1	9,8	7,8	3,5	4,2	2,9	2,2	0,9	6,5	2,2	2,1	0,1	9,0	9,7	7,5	0,9	5,3	4,3	3,1	3,8	8,7	8,6	7,7	6,9	5,5	5,0	5,2	5,8	6,4

26	Пермский	5,8	1,8	5,8	6,3	3,4	4,7	9,1	0,0	2,5	0,0	10,0	1,1	0,4	3,8	4,1	3,9	0,1	10,0	9,8	8,4	1,8	6,4	1,8	1,0	7,7	7,8	8,6	6,2	4,9	7,4	6,7	9,8	8,8	5,1
27	Сивинский	0,7	4,2	10,0	10,0	5,7	0,1	8,4	1,6	2,5	5,7	1,8	1,8	2,2	7,9	2,2	6,8	0,0	0,3	10,0	8,1	1,7	5,6	2,4	9,6	8,0	6,4	6,5	7,5	6,9	7,0	5,0	4,1	6,4	6,0
28	Соликамский	2,0	0,0	10,0	10,0	2,3	5,1	8,1	7,5	2,4	3,6	2,8	1,4	0,8	6,7	1,3	9,8	0,0	10,0	9,9	5,5	0,1	0,9	0,1	2,2	1,8	8,3	9,3	7,6	10,0	0,4	3,4	4,3	8,5	2,0
29	Суксунский	2,0	5,7	8,8	0,0	2,1	4,7	9,8	7,2	1,8	3,7	3,6	2,4	0,7	6,6	2,4	10,0	0,7	10,0	10,0	9,8	1,2	5,9	4,9	3,0	6,8	8,2	8,0	8,9	4,6	4,8	6,6	3,8	6,6	7,8
30	Уинский	1,7	2,0	10,0	10,0	4,7	1,4	9,7	5,9	4,7	5,1	1,5	1,6	1,4	8,7	2,4	5,2	0,0	0,0	9,8	8,4	1,2	5,6	4,5	5,0	5,0	9,5	9,4	8,0	6,8	3,7	5,5	1,5	7,4	9,3
31	Усольский	7,9	10,0	10,0	10,0	3,2	9,5	9,4	7,1	6,1	3,4	6,0	3,4	0,5	6,8	0,3	0,0	0,0	0,0	9,5	0,0	0,6	5,1	0,6	0,0	0,6	8,0	9,4	10,0	7,3	6,3	2,3	8,4	7,9	7,1
32	Чайковский	6,7	3,4	10,0	10,0	2,3	4,2	9,7	8,9	1,7	4,1	3,0	2,2	2,5	5,7	3,9	5,0	1,2	7,1	9,6	7,6	2,8	4,5	4,7	1,0	7,0	8,1	9,9	8,8	7,0	7,4	6,1	8,0	9,3	5,3
33	Частинский	3,1	2,4	10,0	10,0	5,4	1,3	9,6	7,9	1,1	5,5	2,7	2,1	0,8	6,7	1,6	3,3	0,0	0,0	9,8	7,4	1,6	5,8	3,3	4,5	10,0	8,0	7,7	7,8	8,4	5,9	5,2	4,9	7,1	9,4
34	Чердынский	1,8	2,9	10,0	10,0	1,4	2,9	7,4	8,7	4,1	10,0	0,8	5,1	0,7	8,2	0,0	3,9	0,0	0,0	10,0	8,1	0,9	5,5	2,0	2,4	4,5	10,0	3,1	7,8	7,8	3,3	5,6	1,9	5,6	8,3
35	Чернушинский	5,8	3,2	10,0	10,0	5,1	4,1	9,4	5,2	1,5	4,8	7,0	2,3	1,9	6,5	1,9	4,0	0,2	6,1	9,6	7,2	4,1	3,4	1,9	1,2	5,2	8,0	9,7	8,6	5,6	7,0	5,0	3,3	9,2	7,2
36	Чусовской	4,6	2,5	10,0	10,0	1,0	4,1	9,2	5,7	2,7	2,8	0,8	1,4	1,0	5,2	2,7	3,1	0,2	2,1	9,6	8,4	2,0	3,4	3,7	1,1	8,7	8,0	9,7	7,7	7,1	6,4	4,1	8,2	8,6	4,7

37	Гайнский	3,5	4,6	10,0	10,0	4,9	1,6	5,6	7,7	2,1	6,6	1,2	2,5	2,1	5,6	1,8	4,2	0,0	0,0	10,0	10,0	0,7	3,6	1,0	3,5	3,3	8,8	7,9	10,0	3,3	0,0	4,8	3,0	5,2	10,0
38	Косинский	3,1	2,0	10,0	10,0	7,2	7,1	0,0	4,0	3,0	2,9	0,9	1,8	1,2	5,9	2,6	4,6	0,0	4,0	10,0	10,0	0,5	6,7	10,0	6,4	2,8	8,1	0,0	7,9	9,6	4,5	5,1	3,2	4,0	7,7
39	Кочевский	4,3	3,7	10,0	10,0	4,4	2,8	5,5	7,9	1,4	5,4	1,1	0,0	1,2	6,1	1,2	2,7	0,5	10,0	10,0	10,0	1,2	4,1	4,3	6,0	3,2	8,1	7,1	8,2	6,7	6,3	5,0	5,8	4,5	8,8
40	Кудымкарский	0,0	3,6	10,0	10,0	0,0	4,9	8,0	7,7	1,2	4,5	1,2	1,9	1,0	10,0	0,9	8,3	0,0	0,8	10,0	10,0	0,2	4,7	0,0	7,4	8,4	8,0	9,8	8,9	5,7	5,5	3,7	4,1	7,5	9,6
41	Юрлинский	1,0	2,8	10,0	10,0	0,0	5,0	8,4	7,7	4,1	5,9	1,5	2,6	1,3	6,7	1,3	3,9	0,0	0,0	10,0	10,0	0,6	5,4	4,0	10,0	4,2	8,0	6,6	6,4	7,3	4,9	3,5	3,8	5,6	9,3
42	Юсьвинский	1,1	3,4	10,0	10,0	4,3	0,6	1,6	7,7	3,5	5,8	0,9	4,9	0,7	5,2	1,1	5,1	0,0	0,2	10,0	7,8	1,0	5,1	1,2	4,6	3,7	0,0	6,6	7,4	4,5	1,5	5,9	2,8	4,0	9,4
43	г. Пермь	10,0	3,3	9,6	6,2	1,1	4,6	9,8	7,7	2,4	2,7	5,0	1,7	4,8	6,0	10,0	3,1	3,6	4,3	7,4	7,8	10,0	5,9	3,3	0,1	10,0	10,0	10,0	10,0	2,8	6,5	5,1	10,0	9,7	1,6
44	г. Березники	8,0	4,9	9,9	9,0	0,3	4,0	9,7	4,3	2,7	4,2	0,3	6,9	3,1	7,0	4,0	4,0	6,9	5,5	7,8	8,0	4,9	9,1	1,2	1,3	0,0	8,0	10,0	10,0	8,1	6,6	4,3	8,9	10,0	1,4
45	г. Кунгур	4,9	4,0	9,1	7,2	1,6	5,6	8,7	7,1	0,6	3,0	0,0	1,2	1,4	3,9	4,0	2,9	0,2	4,7	0,0	7,5	2,7	7,0	3,0	1,4	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	6,1	6,1	4,4	9,4	8,9
46	г. Соликамск	6,5	4,1	10,0	10,0	1,1	4,6	9,2	7,6	2,2	2,3	1,4	3,6	2,4	5,6	3,5	0,7	10,0	3,9	7,9	7,8	2,5	3,2	3,3	0,9	10,0	10,0	10,0	10,0	6,1	6,4	3,4	4,3	8,5	0,9
47	г. Кудымкар	4,0	2,5	9,1	8,5	4,0	0,0	9,0	7,7	0,0	3,8	2,6	2,8	10,0	5,1	8,2	1,9	0,0	0,2	9,6	9,2	2,0	5,0	5,4	1,0	10,0	10,0	10,0	10,0	5,2	7,2	3,7	4,1	7,4	6,2

Таблица 3.3.2.

**Сводный интегральный показатель социального благополучия
территории Пермского края**

№	МО и ГО	Интегральные показатели качества жизни		
		по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
1	Бардымский	4,9	9,8	6,3
2	Александровский	4,7	6,4	5,5
3	Березовский	3,9	3,3	4,2
4	Большесосновский	2,2	4,8	2,8
5	Верещагинский	5,5	0,5	5,2
6	Горнозаводский	0,8	0,0	0,7
7	Гремячинский	6,4	6,4	7,0
8	Добрянский	7,7	4,4	7,9
9	Губахинский	6,9	7,6	7,7
10	Еловский	3,0	4,9	3,6
11	Ильинский	3,5	3,6	3,8
12	Карагайский	2,5	2,5	2,7
13	Кизеловский	2,8	4,9	3,4
14	Кишертский	3,1	2,8	3,3
15	Красновишерский	1,7	4,9	2,3
16	Краснокамский	6,7	1,5	6,5
17	Куединский	3,0	3,1	3,3
18	Кунгурский	2,6	4,1	3,1
19	Лысьвенский	4,9	6,7	5,7
20	Нытвенский	4,4	5,1	5,0
21	Октябрьский	3,7	7,1	4,7
22	Ординский	3,1	4,2	3,5
23	Осинский	5,1	4,9	5,6
24	Оханский	4,5	8,4	5,6
25	Очерский	4,9	6,8	5,7
26	Пермский	5,6	1,3	5,4
27	Сивинский	3,2	4,3	3,7
28	Соликамский	3,2	1,9	3,2
29	Суксунский	3,6	7,5	4,6

№	МО и ГО	Интегральные показатели качества жизни		
		по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
30	Уинский	4,7	3,7	5,0
31	Усольский	5,8	5,1	6,3
32	Чайковский	7,3	7,2	8,1
33	Частинский	4,8	4,4	5,2
34	Чердынский	1,6	6,4	2,6
35	Чернушинский	6,2	4,1	6,4
36	Чусовской	5,3	1,7	5,2
37	Гайнский	1,8	4,0	2,3
38	Косинский	1,3	5,7	2,1
39	Кочевский	2,3	8,7	3,6
40	Кудымкарский	2,4	10,0	4,0
41	Юрлинский	2,9	7,5	4,0
42	Юсьвинский	0,0	0,7	0,0
43	Город Пермь	10,0	4,0	10,0
44	Город Березники	6,5	7,7	7,4
45	Город Кунгур	3,1	5,1	3,7
46	Город Соликамск	6,9	2,1	6,8
47	Город Кудымкар	6,9	1,9	6,7

Карта оценки социального благополучия МО в Пермском крае

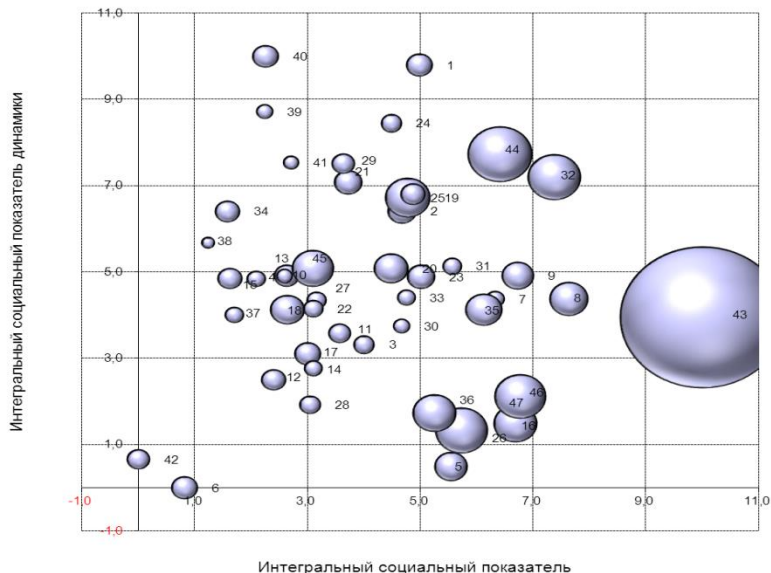


Рисунок 3.3.1.
Карта социального благополучия территорий в Пермском крае

На следующем этапе проведем анализ бюджетов муниципальных образований и сопоставим с результатами оценки социального благополучия.

В 2008 г. правительством Пермского края был принят ряд очередных мер по повышению обеспеченности бюджетов муниципальных районов, городских округов: закреплен дополнительный норматив отчислений по налогу на доходы физических лиц в размере 5 % от суммы налога (к нормативу 2007 г. в размере 20%), поступающего в консолидированный бюджет края. При этом рост доходов местных бюджетов в 2008 г. за счет принятых изменений составил около 700 млн. руб. Тем не менее, даже с учетом дополнительного поступления средств, большинство районов остались дотационными.

Определяющими моментами при формировании бюджетно-налоговой политики Пермского края являются изменения, вносимые в законодательство РФ. Так в 2011 г. такие изменения перераспредели расходные полномочия между бюджетами разных уровней.

Так передаче в соответствии с федеральным законодательством полномочия по здравоохранению с муниципального уровня были переданы на региональный, а полиции – на федеральный уровень. Из федерального бюджета на уровень субъектов РФ были переданы полномочия по содержанию федеральных учреждений среднего профессионального образования, реализации мероприятий по содействию занятости населения, выплате единовременных пособий при передаче ребенка на воспитание в семью. При этом так же изменилась система распределения некоторых налогов и акцизов.

В результате таких преобразований увеличилась нагрузка на региональный бюджет в расходной части и уменьшилась доходная составляющая бюджета. В этой ситуации региональные власти были вынуждены отказаться от закрепления за бюджетами муниципальных районов (городских округов) 70 % налога на имущество организаций и 5 % НДФЛ а также был уменьшен и размер регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) с 14 % от объема доходов краевого бюджета до 11,5 %¹³².

В рассматриваемом периоде с 2006 по 2011 гг. произошли изменения в классификации видов доходов бюджета, и в официальных статистических данных произошел резкий рост собственных доходов муниципальных образований в общей структуре доходов, однако реальных серьезных изменений в объеме и структуре не произошло.

Поэтому, для дальнейших расчетов и сопоставимости получаемых результатов показатель «собственные доходы» был рассчитан идентично для всех рассматриваемых периодов. Т.о., в собственные доходы бюджета вошли следующие доходы: НДФЛ; налог на совокупных доход; налог на имущество; госпошлина; задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам; доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности; доходы от перечисления части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и обязательных платежей; платежи при пользовании природными ресурсами, доходы от продажи материальных и нематериальных активов; доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Можно констатировать, что все муниципальные бюджеты в той или иной степени являются дотационными см. табл. 3.3.5. (стр. 194-195): от 25,6 % в г.Пермь до 96,8% в Кудымкарском районе,

¹³² Антипина О.А. Межбюджетные отношения: два шага вперед или шаг назад? <http://bujet.ru/lenta>. 16.01.12

т.е. район практически не имеет собственных доходов и живет за счет различного рода дотаций.

Более половины муниципальных образований получают дотации из регионального бюджета, превышающие более чем в 2 раза собственные доходы (в 85% территориях края дотация составляет более 50% в доходах их бюджетов). Самыми бедными являются поселения Кудымкарского, Юрлинского, Юсьвинского, Кишертского, Гремячинского, Гайнского, Коссинского районов. При этом, доля НДФЛ в доходах местного бюджета, колеблется от 1,7% в Кудымкарском районе до 32,8% в г.Перми (см. табл. 3.3.6. (стр. 196-197) и рис. 3.3.5. (стр. 198)). Т.о., в наиболее бюджетообеспеченной территории с самой высокой заработной платой более трети доходов местного бюджета составляет НДФЛ. Данный показатель является индикатором экономической ситуации в целом в муниципальных образованиях края.

Однако, как видно из рисунка 3.3.2. (стр. 182), отображающего карту обеспеченности бюджетными доходами и собственными бюджетными доходами на душу населения, полученные данные весьма неоднозначны. Так, территории, имеющие наибольшие показатели доходов местного бюджета на душу населения, при этом имеют низкие показатели обеспеченности собственными доходами. Т.е. на депрессивных территориях, практически не имеющих собственных доходов – доходная составляющая бюджета (и, следовательно, расходная), рассчитанная на душу населения за счет различных видов дотаций заметно превышает соответствующие показатели муниципалитетов с более высоким уровнем собственных доходов бюджета. При формировании параметров бюджета учитывается множество различных факторов, однако, на наш взгляд, такие результаты формирования местных бюджетов не являются всецело справедливыми, ибо у «бедных» территорий нет стимула зарабатывать собственные доходы.

**Обеспеченность бюджетными доходами и собственными доходами
на душу населения**

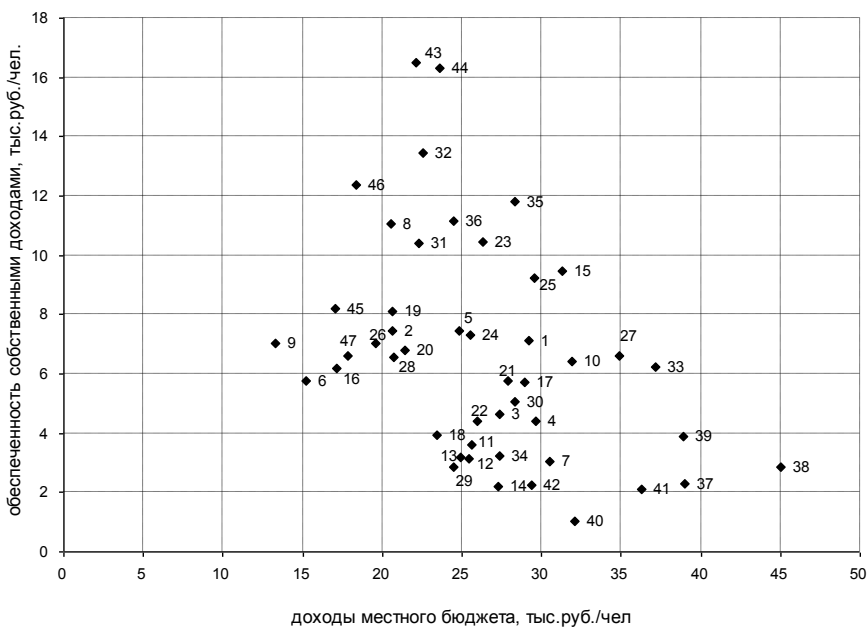


Рисунок 3.3.2
Обеспеченность бюджетными доходам территорий Пермского края

Интегральный показатель бюджетной обеспеченности рассчитан по следующим показателям, см. табл. 3.3.3. (стр. 183-189)

- обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета);
- обеспеченность собственными доходами на душу населения, тыс. руб.;
- доходы местного бюджета (всего) на душу населения;
- НДФЛ (поступивший в местный бюджет) на душу населения;
- доля НДФЛ в доходах бюджета.

Отдельно в интегральном показателе выделили составляющую НДФЛ, т.к. в дальнейшем одно их направлений повышения

эффективности бюджетного планирования основано на изменении системы распределения НДФЛ между региональным бюджетом и территориями. Значения интегральных показателей рассчитаны аналогично интегральным показателям качества жизни (социального благополучия).

Как видно из таблицы 3.3.3. (стр. 184-190) 20 территорий из 47 имеют сводный интегральный показатель бюджетной обеспеченности меньше 3 по 10 бальной шкале. Наихудшие показатели демонстрирует Кудымкарский, Уинский, Суксунский, Юсьвинский, Ильинский, Большесосновский, Карагайский, Ординский, Сивинский муниципальные районы. Лишь у трех территорий этот показатель превышает 7 баллов (г.Пермь – 10, Березники 10, Соликамск – 7,8). Такое неравномерное распределение балльных оценок свидетельствует о том, что существует значительный разрыв в значениях показателей между несколькими лучшими территориями и остальными муниципальными образованиями.

Карта бюджетной обеспеченности (рис. 3.3.3 стр. 190) наглядно показывает, что большая часть муниципальных образований сосредоточена в левой части рисунка, что свидетельствует о низких сравнительных показателях бюджета. При этом субъекты довольно равномерно распределены по показателям динамики, значительно выделяется лишь Кудымкарский район, где динамика бюджетных показателей значительно ниже остальных территорий.

Таблица 3.3.3

Интегральная оценка бюджетной обеспеченности территорий Пермского края

№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета)		Обеспеченность собственными доходами на душу населения		Доходы местного бюджета (всего) на душу населения		НДФЛ (поступивший в местный бюджет) на душу населения		Доля НДФЛ в доходах бюджета		Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета		Интегральные показатели бюджетной обеспеченности		
		БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
1	Бардымский	3,0	6,7	3,9	7,7	5,0	3,9	1,4	6,6	1,1	3,9	1,2	1,6	1,0	6,7	2,7
2	Александровский	4,6	5,5	4,2	7,0	2,3	5,0	3,0	8,3	3,4	5,4	3,6	3,2	2,5	7,9	4,3
3	Березовский	1,9	5,3	2,3	5,7	4,4	3,5	2,0	8,2	1,7	5,3	4,9	5,1	1,4	7,5	3,3
4	Большесосновский	1,6	5,3	2,2	5,4	5,2	2,9	1,1	4,2	0,9	2,5	2,8	2,1	0,5	4,3	1,5

№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета)		Обеспеченность собственными доходами на душу населения		Доходы местного бюджета (всего) на душу населения		НДФЛ (поступивший в местный бюджет) на душу населения		Доля НДФЛ в доходах бюджета		Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета		Интегральные показатели бюджетной обеспеченности		
		БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
5	Верещагинский	3,8	6,9	4,2	8,5	3,6	3,9	2,2	8,0	2,1	5,2	2,2	3,9	1,7	8,5	3,8
6	Горнозаводский	4,9	1,0	3,1	0,3	0,6	1,8	3,7	8,6	5,9	6,9	7,0	7,3	3,6	5,3	4,3
7	Гремячинский	0,9	1,8	1,3	3,2	5,4	10,0	1,5	7,3	1,1	2,5	6,7	5,8	1,4	6,7	3,0
8	Добрянский	7,1	5,5	6,5	5,6	2,3	2,7	4,6	8,9	5,2	7,8	3,4	5,4	4,7	8,3	6,2
9	Губахинский	7,0	5,1	3,9	4,5	0,0	1,5	4,0	9,4	7,3	9,9	5,9	6,0	4,4	8,5	6,0
10	Еловский	2,4	9,2	3,5	9,0	5,9	2,8	1,2	5,6	0,8	3,7	1,1	1,8	0,8	7,2	2,7

№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета)		Обеспеченность собственными доходами на душу населения		Доходы местного бюджета (всего) на душу населения		НДФЛ (поступивший в местный бюджет) на душу населения		Доля НДФЛ в доходах бюджета		Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета		Интегральные показатели бюджетной обеспеченности		
		БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
11	Ильинский	1,5	5,7	1,7	3,9	3,9	0,0	0,9	3,5	0,9	3,3	3,3	3,4	0,1	3,5	0,9
12	Карагайский	1,3	4,4	1,4	3,7	3,8	1,8	1,2	4,9	1,2	4,1	5,3	3,9	0,6	4,5	1,6
13	Кизеловский	1,4	5,4	1,4	3,9	3,7	3,1	1,7	9,7	1,6	7,9	6,9	5,5	1,3	8,2	3,4
14	Кишертский	0,7	2,7	0,8	2,1	4,4	2,3	1,4	6,7	1,2	3,9	10,0	6,0	1,8	4,7	2,7
15	Красновишерский	3,8	7,7	5,5	7,9	5,7	4,4	1,9	7,6	1,4	5,6	0,9	1,8	1,9	8,0	3,9
16	Краснокамский	4,6	3,7	3,4	3,5	1,2	2,6	2,8	7,9	4,0	6,9	4,4	6,0	2,3	6,8	3,8
17	Куединский	2,3	6,0	3,0	5,5	4,9	3,0	1,7	7,2	1,3	5,1	2,7	3,0	1,1	6,5	2,7

№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета)		Обеспеченность собственными доходами на душу населения		Доходы местного бюджета (всего) на душу населения		НДФЛ (поступивший в местный бюджет) на душу населения		Доля НДФЛ в доходах бюджета		Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета		Интегральные показатели бюджетной обеспеченности		
		БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
18	Кунгурский	1,9	4,9	1,9	4,3	3,2	2,0	1,5	6,1	1,6	3,9	4,6	3,6	0,7	5,0	1,9
19	Лысьвенский	5,0	5,3	4,6	6,8	2,3	4,6	2,9	6,5	3,3	4,6	2,9	3,9	2,5	7,1	4,0
20	Нытвенский	4,0	4,8	3,7	5,3	2,5	3,5	2,2	6,9	2,5	4,9	2,8	4,3	1,6	6,5	3,1
21	Октябрьский	2,4	5,8	3,1	6,4	4,6	3,9	2,0	7,6	1,6	4,3	3,2	2,8	1,3	6,8	3,0
22	Ординский	1,9	5,0	2,2	3,9	4,0	1,3	1,4	5,4	1,3	5,0	3,4	5,4	0,6	5,4	1,9
23	Осинский	5,1	5,0	6,1	6,0	4,1	4,5	3,6	8,4	3,1	6,6	2,5	4,7	3,4	8,1	5,1

№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета)		Обеспеченность собственными доходами на душу населения		Доходы местного бюджета (всего) на душу населения		НДФЛ (поступивший в местный бюджет) на душу населения		Доля НДФЛ в доходах бюджета		Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета		Интегральные показатели бюджетной обеспеченности		
		БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
24	Оханский	3,6	5,0	4,1	5,1	3,9	4,1	1,8	4,8	1,7	3,6	1,7	5,0	1,3	5,9	2,7
25	Очерский	3,9	5,2	5,3	7,8	5,1	6,5	2,8	9,5	2,1	4,4	2,1	2,9	2,6	8,5	4,5
26	Пермский	4,6	4,8	3,9	4,0	2,0	1,5	3,0	5,2	3,6	5,9	3,9	3,4	2,4	5,0	3,3
27	Сивинский	2,2	7,5	3,6	10,0	6,8	4,6	0,7	2,7	0,4	0,8	0,0	0,0	0,4	5,3	1,8
28	Соликамский	4,0	5,8	3,6	6,1	2,3	3,5	4,2	9,4	4,7	7,1	6,7	3,8	3,7	8,3	5,4

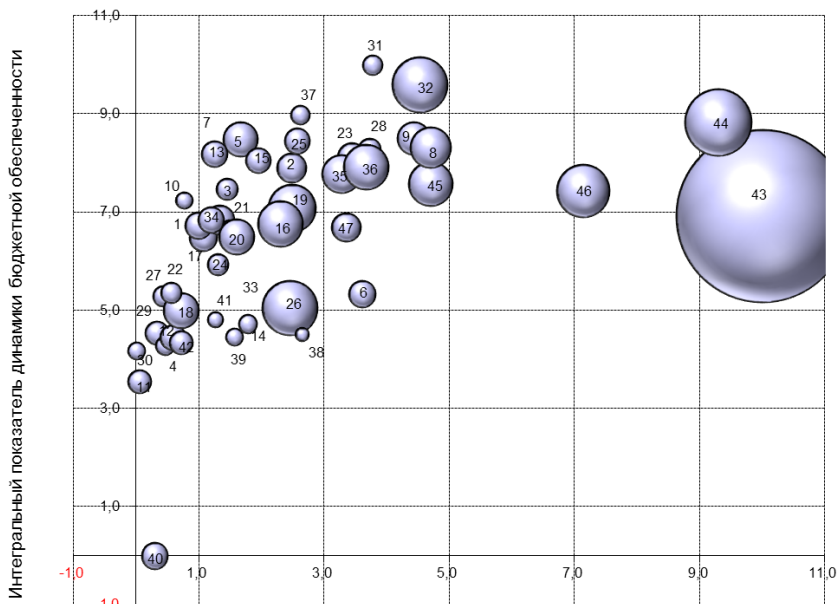
№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета)		Обеспеченность собственными доходами на душу населения		Доходы местного бюджета (всего) на душу населения		НДФЛ (поступивший в местный бюджет) на душу населения		Доля НДФЛ в доходах бюджета		Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета		Интегральные показатели бюджетной обеспеченности		
		БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
29	Суксунский	1,2	4,2	1,2	3,3	3,5	2,3	1,0	5,4	1,1	3,2	5,3	4,8	0,3	4,5	1,5
30	Уинский	2,1	5,3	2,6	4,7	4,7	2,3	0,8	3,8	0,7	3,6	1,2	2,3	0,0	4,2	1,1
31	Усольский	6,1	10,0	6,1	9,6	2,8	2,1	3,9	10,0	4,0	6,9	2,9	3,0	3,8	10,0	6,0
32	Чайковский	7,9	6,1	8,0	8,6	2,9	6,8	3,9	8,9	4,0	5,8	1,6	4,0	4,5	9,6	6,4
33	Частинский	1,9	4,5	3,4	5,8	7,5	5,1	1,6	5,8	0,9	3,7	2,2	5,3	1,5	6,6	3,1
34	Чердынский	1,2	4,3	1,4	4,7	4,4	4,9	1,6	8,2	1,3	4,4	6,4	4,5	1,2	6,8	2,9

№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета)		Обеспеченность собственными доходами на душу населения		Доходы местного бюджета (всего) на душу населения		НДФЛ (поступивший в местный бюджет) на душу населения		Доля НДФЛ в доходах бюджета		Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета		Интегральные показатели бюджетной обеспеченности		
		БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
35	Чернушинский	5,4	6,0	7,0	7,1	4,7	4,2	3,1	8,5	2,4	5,6	1,3	2,6	3,3	7,8	4,9
36	Чусовской	6,0	5,2	6,6	7,1	3,5	5,7	3,7	8,0	3,4	5,1	2,2	3,5	3,7	7,9	5,2
37	Гайнский	0,4	4,9	0,8	9,3	8,1	5,8	1,5	5,3	0,7	2,9	9,9	10,0	2,6	9,0	4,7
38	Косинский	0,4	2,6	1,2	3,0	10,0	3,8	1,6	5,6	0,6	3,4	7,8	4,7	2,6	4,5	3,3
39	Кочевский	0,9	3,7	1,8	4,5	8,1	4,5	1,5	6,0	0,7	2,1	4,7	2,1	1,6	4,5	2,4
40	Кудымкарский	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	7,2	4,7	0,3	0,0	0,0

№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета)		Обеспеченность собственными доходами на душу населения		Доходы местного бюджета (всего) на душу населения		НДФЛ (поступивший в местный бюджет) на душу населения		Доля НДФЛ в доходах бюджета		Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета		Интегральные показатели бюджетной обеспеченности		
		БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
41	Юрлинский	0,4	4,1	0,7	3,3	7,3	3,3	0,8	7,5	0,4	1,7	7,1	4,2	1,3	4,8	2,3
42	Юсьвинский	0,6	2,4	0,8	3,3	5,1	4,8	0,9	5,9	0,7	1,8	6,6	4,4	0,7	4,3	1,7
43	Город Пермь	10,0	3,5	10,0	3,4	2,8	2,6	10,0	7,9	10,0	7,9	5,4	5,9	10,0	6,9	10,0
44	Город Березники	9,3	3,8	9,9	4,6	3,2	4,3	9,4	9,9	8,8	10,0	5,0	5,0	9,3	8,8	10,0
45	Город Кунгур	6,3	4,8	4,6	3,8	1,2	0,9	4,7	9,8	6,5	8,9	5,7	5,3	4,7	7,6	5,9
46	Город Соликамск	9,0	4,3	7,3	4,6	1,6	2,8	6,7	7,7	8,3	7,8	4,8	5,6	7,1	7,4	7,8

№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета)		Обеспеченность собственными доходами на душу населения		Доходы местного бюджета (всего) на душу населения		НДФЛ (поступивший в местный бюджет) на душу населения		Доля НДФЛ в доходах бюджета		Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета		Интегральные показатели бюджетной обеспеченности		
		БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	БО	БОД	по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
47	Город Кудымкар	4,7	4,4	3,6	4,2	1,4	2,4	3,7	7,9	4,9	6,5	5,8	5,0	3,3	6,7	4,6

Карта бюджетной обеспеченности МО Пермского края в 2006-2011 гг.



Интегральный объемный показатель бюджетной обеспеченности

Рисунок 3.3.3

Карта бюджетной обеспеченности территорий Пермского края

На рисунке 3.3.4. (стр. 192) наглядно отражена связь между социальным благополучием территории и параметрами бюджетов ее муниципальных образований. В целом муниципалитеты довольно равномерно распределены вдоль диагонали, проходящей через точку (0,0), что подтверждает закономерную логическую прямую зависимость между бюджетной обеспеченностью территорий и уровнем жизни его населения. Также можно констатировать, что в нижнем левом квадрате сосредоточена большая часть отдаленных территорий, с небольшим населением и низким уровнем развития экономики.

Карта региональных диспропорций социального благополучия и бюджетной обеспеченности МО Пермского края

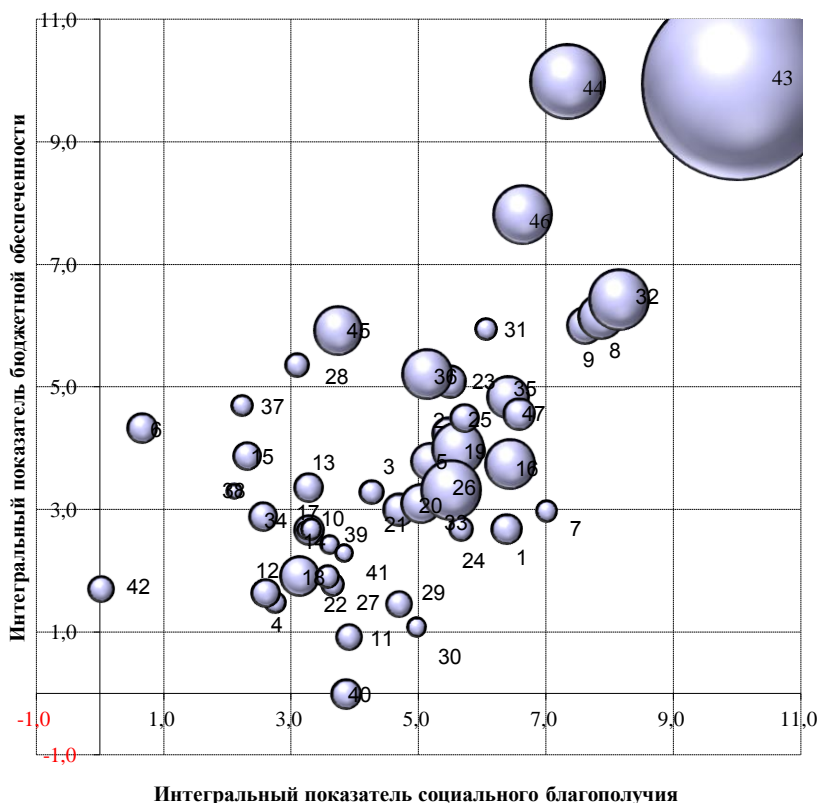


Рисунок 3.3.4.
Карта региональных диспропорций социального благополучия и бюджетной обеспеченности территорий Пермского края

Расчет дифференцированных нормативов НДФЛ выполнен нами на основании репрезентативной выборки за 2009, 2010 и 2011 гг. на основании данных официально опубликованных Министерством финансов Пермского края, а также территориальным органом федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. В таблицах 3.3.4. (стр. 193-195) – 3.3.6. (стр. 197-198), представлены фактические данные по показателям местных бюджетов и НДФЛ

собранному на территории муниципальных образований, а также аналогичные расчетные данные по показателям бюджета при изменении системы распределения НДФЛ в пользу местных бюджетов.

Т.о., изменение системы распределения НДФЛ в пользу местных бюджетов в расчетных 2009-2011 гг. могло бы обеспечить следующий уровень дотационности муниципальных бюджетов, представленный в таблице 3.3.5. (стр. 195-196) и на рисунке 3.3.5. (стр. 199)

При этом города Пермь, Березники и Соликамск полностью покроют дефицит бюджета, на эти цели им необходимо бы было в 2011 г. 74,7%, 86,4%, 96,4% НДФЛ, собранного на их территории соответственно. Оставшиеся муниципальные образования в любом случае остаются дотационными, но размер дотаций при этом значительно снижается.

Кроме того, у муниципальных администраций появится заинтересованность в обеспечении полноты поступления НДФЛ в свой бюджет, что должно стимулировать не только самостоятельность муниципалитетов, но их экономический рост и заинтересованность в развитии бизнеса на своей территории, что в свою очередь будет способствовать росту всех бюджетообразующих налогов. При этом в расчетах за прошедшие периоды по фактическим данным не учтен такой рост налогооблагаемой базы и собираемости налогов в результате повышения эффективности работы местных органов власти, в связи с чем получаемый эффект в среднесрочной и долгосрочной перспективе будет выше.

Таблица 3.3.4

Налог на доходы физических лиц территорий Пермского края

№	МО и ГО	НДФЛ, поступивший в местных бюджет, тыс.руб.(факт)			НДФЛ собранный, тыс.руб.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	Бардымский	33 349	36 544	38 544	80 359	88 058	92 877
2	Александровский	79 375	80 862	78 377	191 265	194 847	188 861
3	Березовский	25 854	30 289	31 816	62 299	72 986	76 665
4	Большесосновский	17 540	18 348	17 333	42 265	44 211	41 766
5	Верещагинский	67 373	76 917	83 335	162 345	185 342	200 807
6	Горнозаводский	58 097	64 005	77 660	139 993	154 228	187 133
7	Гремячинский	20 005	16 934	20 536	48 206	40 806	49 483
8	Добрянский	179 548	194 225	207 767	432 646	468 012	500 643
9	Губахинский	101 730	110 170	124 223	245 133	265 470	299 333

Продолжение таблицы 3.3.4.

№	МО и ГО	НДФЛ, поступивший в местных бюджет, тыс.руб. (факт)			НДФЛ собранный, тыс.руб.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
10	Еловский	13 236	12 577	14 027	31 894	30 306	33 799
11	Ильинский	20 232	23 015	23 043	48 752	55 458	55 525
12	Карагайский	28 990	29 261	31 023	69 855	70 507	74 755
13	Кизеловский	35 217	36 748	40 001	84 860	88 549	96 388
14	Кишертский	17 276	21 463	19 187	41 629	51 718	46 235
15	Красновишерский	39 426	39 393	41 237	95 002	94 923	99 366
16	Краснокамский	161 281	155 545	171 124	388 629	374 806	412 346
17	Куединский	38 762	43 023	44 834	93 403	103 669	108 034
18	Кунгурский	54 448	56 050	67 182	131 200	135 060	161 884
19	Лысьвенский	162 862	178 071	191 876	392 439	429 087	462 352
20	Нытвенский	74 117	83 671	88 866	178 595	201 617	214 135
21	Октябрьский	47 708	55 946	55 932	114 959	134 811	134 776
22	Ординский	21 167	23 284	22 742	51 005	56 106	54 800
23	Осинский	80 294	87 381	87 417	193 479	210 557	210 643
24	Оханский	33 727	39 224	29 548	81 270	94 516	71 201
25	Очерский	41 330	49 175	55 627	99 589	118 494	134 040
26	Пермский	215 899	246 554	262 042	520 239	594 106	631 427
27	Сивинский	15 446	13 382	14 544	37 219	32 246	35 046
28	Соликамский	48 152	57 131	57 641	116 029	137 666	138 894
29	Суксунский	20 480	24 923	24 811	49 349	60 055	59 785
30	Уинский	12 043	12 494	11 960	29 020	30 106	28 819
31	Усольский	26 823	30 997	44 804	64 634	74 692	107 961
32	Чайковский	291 024	313 511	331 676	701 263	755 447	799 218
33	Частинский	22 534	23 390	21 432	54 299	56 361	51 643
34	Чердынский	38 524	39 258	37 795	92 829	94 598	91 073
35	Чернушинский	113 343	119 373	132 427	273 116	287 646	319 101
36	Чусовской	181 853	192 837	212 793	438 200	464 667	512 754
37	Гайнский	19 676	19 188	20 906	47 412	46 236	50 375
38	Косинский	9 319	10 931	11 530	22 455	26 339	27 783
39	Кочевский	14 754	16 040	17 052	35 552	38 650	41 090
40	Кудымкарский	13 072	13 572	13 951	31 499	32 704	33 617
41	Юрлинский	16 153	10 060	10 359	38 923	24 240	24 962
42	Юсьвинский	18 910	22 550	22 064	45 567	54 337	53 167

№	МО и ГО	НДФЛ, поступивший в местных бюджет, тыс.руб.(факт)			НДФЛ собранный, тыс.руб.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
43	Город Пермь	5 963 440	6 489 630	7 277 941	4 198 667	5 451 500	7 328 431
44	Город Березники	851 072	951 831	1 062 536	2 026 362	2 266 264	2 529 848
45	Город Кунгур	207 065	255 957	248 151	493 012	609 422	590 836
46	Город Соликамск	445 677	489 703	491 368	1 061 137	1 165 960	1 169 925
47	Город Кудымкар	81 764	86 794	89 876	194 676	206 652	213 990

Таблица 3.3.5
Обеспеченность собственными доходами муниципалитетов
Пермского края

№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета), тыс. руб.			Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета) при новой системе распределения НДФЛ, тыс.руб.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	Бардымский	15,8%	16,9%	24,4%	24,35%	24,56%	31,69%
2	Александровский	32,5%	32,7%	36,1%	55,17%	54,81%	53,49%
3	Березовский	17,4%	16,2%	17,0%	27,10%	26,59%	26,85%
4	Большесосновский	14,5%	12,6%	14,8%	21,65%	19,65%	21,05%
5	Верещагинский	21,0%	17,7%	30,1%	32,88%	31,32%	41,62%
6	Горнозаводский	37,9%	37,0%	37,8%	58,40%	61,48%	65,93%
7	Гремячинский	17,9%	18,8%	9,9%	29,05%	30,45%	17,14%
8	Добрянский	52,9%	51,5%	53,9%	76,39%	75,97%	79,05%
9	Губахинский	56,2%	51,9%	52,8%	84,37%	80,07%	87,39%
10	Еловский	13,2%	26,6%	20,1%	20,36%	33,50%	26,03%
11	Ильинский	12,4%	10,2%	14,1%	18,41%	16,71%	20,62%
12	Карагайский	14,9%	11,3%	12,4%	23,08%	19,24%	19,98%
13	Кизеловский	8,1%	7,4%	12,8%	12,35%	12,85%	22,31%
14	Кишертский	11,8%	9,8%	8,1%	19,46%	18,97%	15,90%
15	Красновишерский	29,0%	29,5%	30,2%	40,14%	39,35%	38,61%
16	Краснокамский	40,8%	41,0%	36,2%	62,45%	63,53%	56,08%
17	Куединский	21,3%	18,8%	19,7%	30,12%	27,34%	27,91%
18	Кунгурский	17,9%	15,4%	16,8%	26,44%	24,13%	26,21%
19	Лысьвенский	33,8%	45,0%	39,2%	53,29%	61,93%	56,15%
20	Нытвенский	32,4%	30,8%	31,8%	46,03%	46,30%	45,30%

Продолжение таблицы 3.3.5.

№	МО и ГО	Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета), тыс. руб.			Обеспеченность собственными доходами (к общей величине доходов бюджета) при новой системе распределения НДФЛ, тыс.руб.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
21	Октябрьский	19,4%	21,7%	20,6%	29,53%	32,50%	30,03%
22	Ординский	21,1%	19,9%	17,0%	29,24%	28,53%	24,91%
23	Осинский	38,1%	42,3%	39,8%	58,64%	59,99%	55,76%
24	Оханский	26,0%	27,3%	28,7%	39,71%	39,77%	38,59%
25	Очерский	23,4%	24,8%	31,2%	35,42%	38,22%	42,81%
26	Пермский	28,1%	35,2%	35,9%	42,03%	54,28%	54,15%
27	Сивинский	7,9%	10,3%	18,9%	13,33%	14,91%	22,91%
28	Соликамский	34,4%	31,4%	31,7%	58,88%	55,32%	54,65%
29	Суксунский	16,0%	10,8%	11,7%	23,06%	17,95%	18,83%
30	Уинский	15,7%	14,5%	18,0%	21,95%	19,66%	23,36%
31	Усольский	42,7%	41,7%	46,5%	57,11%	56,31%	66,48%
32	Чайковский	55,6%	62,0%	59,7%	80,60%	91,68%	79,72%
33	Частинский	21,3%	18,1%	16,7%	29,60%	27,34%	23,01%
34	Чердынский	14,2%	9,5%	11,9%	23,95%	18,32%	20,13%
35	Чернушинский	33,6%	41,0%	41,6%	48,86%	53,96%	54,60%
36	Чусовской	41,0%	51,6%	45,6%	62,71%	70,43%	63,00%
37	Гайнский	7,0%	14,8%	5,9%	14,26%	20,08%	11,56%
38	Косинский	7,2%	5,9%	6,4%	11,93%	10,83%	11,46%
39	Кочевский	10,6%	10,7%	10,0%	17,01%	16,82%	15,59%
40	Кудымкарский	5,1%	3,4%	3,2%	7,85%	6,15%	5,62%
41	Юрлинский	13,2%	8,0%	5,8%	21,07%	12,41%	10,10%
42	Юсьвинский	9,4%	8,1%	7,7%	14,82%	13,88%	13,14%
43	Город Пермь	72,4%	73,6%	74,4%	100,00%	100,00%	100,00%
44	Город Березники	65,4%	71,4%	69,2%	100,00%	100,00%	100,00%
45	Город Кунгур	44,8%	48,2%	48,1%	70,17%	81,29%	78,37%
46	Город Соликамск	66,0%	69,3%	67,4%	99,80%	100,00%	100,00%
47	Город Кудымкар	40,8%	34,9%	37,0%	64,06%	57,91%	60,51%

Таблица 3.3.6.

Доля НДФЛ в доходах местного бюджета

№	МО и городские округа	Доля НДФЛ в доходах бюджета, % (факт)			Доля НДФЛ в доходах местного бюджета при новой системе распределения НДФЛ, %		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	Бардымский	6,1%	5,4%	5,2%	14,7%	13,1%	12,5%
2	Александровский	16,1%	15,7%	12,4%	38,8%	37,7%	29,8%
3	Березовский	6,9%	7,4%	7,0%	16,5%	17,8%	16,9%
4	Большесосновский	5,1%	5,0%	4,4%	12,2%	12,0%	10,7%
5	Верещагинский	8,4%	9,7%	8,2%	20,2%	23,3%	19,7%
6	Горнозаводский	14,6%	17,4%	19,9%	35,1%	41,9%	48,0%
7	Гремячинский	7,9%	8,2%	5,1%	19,1%	19,9%	12,3%
8	Добрянский	16,6%	17,4%	17,8%	40,1%	41,9%	43,0%
9	Губахинский	20,0%	20,0%	24,6%	48,2%	48,2%	59,2%
10	Еловский	5,1%	4,9%	4,2%	12,3%	11,8%	10,2%
11	Ильинский	4,3%	4,6%	4,6%	10,3%	11,2%	11,2%
12	Карагайский	5,8%	5,6%	5,4%	14,0%	13,6%	13,0%
13	Кизеловский	3,0%	3,9%	6,7%	7,3%	9,3%	16,2%
14	Кишертский	5,4%	6,5%	5,6%	13,0%	15,7%	13,4%
15	Красновишерский	7,9%	7,0%	5,9%	19,1%	16,8%	14,3%
16	Краснокамский	15,3%	16,0%	14,1%	36,9%	38,6%	34,0%
17	Куединский	6,2%	6,1%	5,8%	15,1%	14,7%	14,0%
18	Кунгурский	6,1%	6,2%	6,7%	14,6%	14,9%	16,1%
19	Лысьвенский	13,8%	12,0%	12,0%	33,4%	29,0%	29,0%
20	Нытвенский	9,7%	11,0%	9,6%	23,3%	26,4%	23,1%
21	Октябрьский	7,2%	7,6%	6,7%	17,4%	18,4%	16,1%
22	Ординский	5,8%	6,1%	5,6%	14,0%	14,7%	13,6%
23	Осинский	14,5%	12,5%	11,3%	35,0%	30,2%	27,2%
24	Оханский	9,7%	8,8%	7,0%	23,4%	21,3%	16,9%
25	Очерский	8,5%	9,5%	8,2%	20,6%	23,0%	19,8%
26	Пермский	9,9%	13,5%	13,0%	23,7%	32,6%	31,2%
27	Сивинский	3,9%	3,2%	2,8%	9,3%	7,8%	6,9%
28	Соликамский	17,4%	17,0%	16,3%	41,8%	40,9%	39,2%
29	Суксунский	5,0%	5,0%	5,1%	12,0%	12,2%	12,2%
30	Уинский	4,5%	3,7%	3,8%	10,7%	8,9%	9,3%

Продолжение таблицы 3.3.6.

№	МО и городские округа	Доля НДФЛ в доходах бюджета, % (факт)			Доля НДФЛ в доходах местного бюджета при новой системе распределения НДФЛ, %		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
31	Усольский	10,2%	10,3%	14,1%	24,7%	24,9%	34,1%
32	Чайковский	17,7%	21,0%	14,2%	42,7%	50,7%	34,2%
33	Частинский	5,9%	6,6%	4,5%	14,2%	15,9%	10,7%
34	Чердынский	6,9%	6,2%	5,9%	16,6%	15,0%	14,1%
35	Чернушинский	10,8%	9,2%	9,2%	26,1%	22,2%	22,2%
36	Чусовской	15,4%	13,4%	12,3%	37,1%	32,3%	29,7%
37	Гайнский	5,1%	3,7%	4,0%	12,3%	8,9%	9,7%
38	Косинский	3,4%	3,5%	3,6%	8,2%	8,4%	8,7%
39	Кочевский	4,6%	4,3%	4,0%	11,0%	10,4%	9,6%
40	Кудымкарский	1,9%	1,9%	1,7%	4,7%	4,7%	4,2%
41	Юрлинский	5,6%	3,2%	3,1%	13,5%	7,6%	7,4%
42	Юсьвинский	3,8%	4,1%	3,9%	9,2%	9,9%	9,3%
43	Город Пермь	27,2%	31,5%	32,8%	54,9%	57,9%	58,4%
44	Город Березники	25,0%	30,8%	29,1%	59,6%	59,4%	59,9%
45	Город Кунгур	18,4%	24,0%	21,9%	43,7%	57,1%	52,2%
46	Город Соликамск	24,5%	29,5%	27,7%	58,3%	60,2%	60,3%
47	Город Кудымкар	16,8%	16,7%	17,1%	40,1%	39,7%	40,6%

Уровень дотационности МО Пермского края в 2011 г.

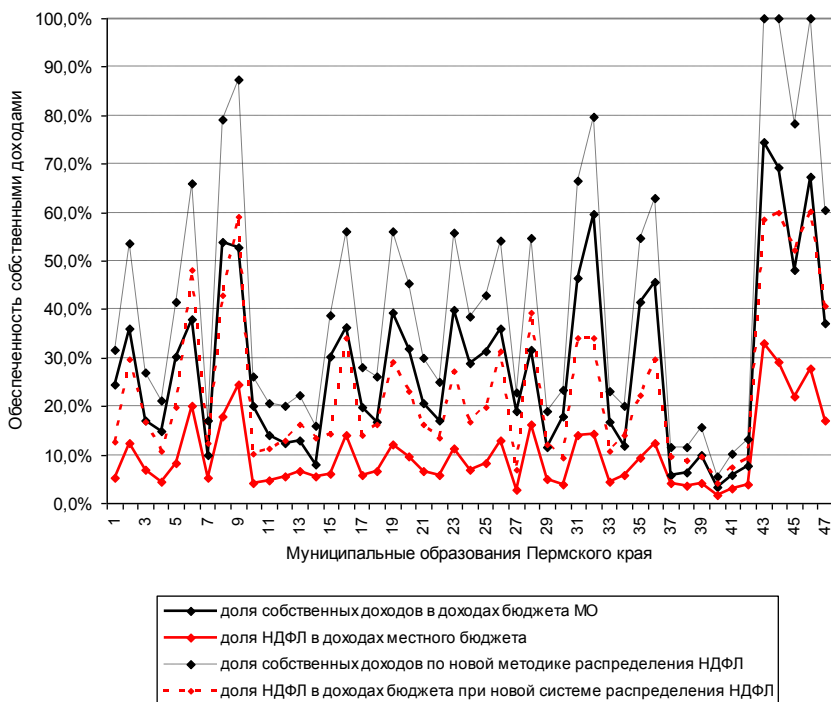


Рисунок 3.3.5.

Уровень дотационности местных бюджетов территорий Пермского края

Сводный интегральный показатель в данном случае показывает уровень бюджетной обеспеченности относительно других территорий Пермского края, при введении новой системы распределения НДС он может отклоняться как в меньшую (ниже красной диагональной линии на графике), так и в большую сторону (выше красной диагональной линии на графике). В данном случае для сравнимости интегрального показателя до и после изменения системы распределения НДС интегральные показатели не нормировались. Снижение показателя в муниципальных образованиях свидетельствует о том, что рост составляющих сводного интегрального показателя в других муниципалитетах был более значительным (см. рис. 3.3.6. (стр. 199)).

Динамика сводного интегрального показателя бюджетной обеспеченности при переходе на новую систему распределения НДФЛ

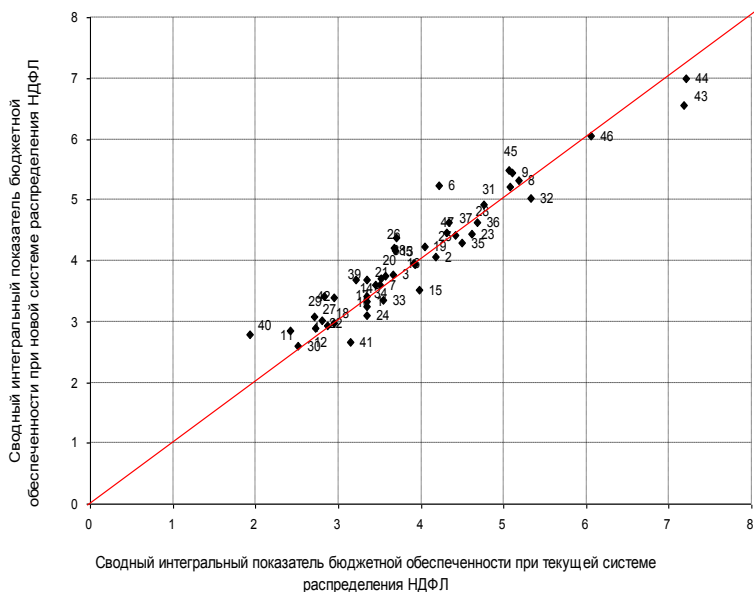


Рисунок 3.3.6.

Динамика сводного интегрального показателя бюджетной обеспеченности при изменении системы распределения НДФЛ в регионе

Например, в г. Пермь не весь собранный НДФЛ необходим для покрытия дефицита бюджета, в связи с чем, доля НДФЛ в доходах бюджета при изменении системы распределения НДФЛ возрастет меньше чем в других муниципалитетах и сводный рейтинг будет немного ниже, чем при текущей системе, что в данном случае не говорит об ухудшении состояния бюджетной обеспеченности в муниципальном образовании. Данный график более корректно отразит сравнительную динамику бюджетной обеспеченности при наличии статистики за несколько лет после внедрения новой системы распределения НДФЛ и дополнительных отчислений в соответствии с методикой, предложенной авторами, когда будет информация о том как повлияла новая система на динамику собственных доходов муниципалитета (насколько новая система стимулировала рост собственных доходов муниципального образования).

Как видно из представленных расчетов, изменение системы распределения налога на доходы физических лиц обеспечивает прозрачность и простоту расчетов, способствует снижению дотационности муниципальных бюджетов. Передача на местный уровень бюджетной системы налог на доходы физических лиц, безусловно, бы облегчила бы межбюджетное взаимодействие между регионом и территориями и способствовала бы заинтересованности местных властей в привлечении живущих на их территориях налогоплательщиков на работу на этой же территории, а также для стимулирования эффективности деятельности местных администраций.

С учетом изменения полномочий по содержанию объектов социальной сферой, а также по некоторым другим расходам, на первом этапе целесообразно передать на местный уровень лишь часть НДФЛ (максимально возможную в рамках возможностей консолидированного бюджета), при этом предусмотрев дополнительный норматив отчисления территориям, демонстрирующим существенный прирост (выше среднего по региону) по налоговой базе и сбору НДФЛ.

Так, например, в 2011 г. средний темп роста собранного НДФЛ в регионе колебался от 91,6% в Частиномском, до 144,5% в Усольском муниципальных районах и в среднем составил 105,3%. При этом 25 территорий края имели темп роста по НДФЛ выше среднего по региону и могли бы получить дополнительную надбавку в доходную часть местного бюджета, что явилось бы дополнительным стимулом для муниципалитета повышать эффективность экономической деятельности на территории и, соответственно, увеличивать доходную часть бюджета за счет собственных доходов территории, а не различного рода субсидий и дотаций.

Предлагаемый метод распределения одного из основных налоговых доходов муниципалитетов - налога на доходы физических лиц позволит обеспечить в конечном итоге подлинную финансовую самостоятельность местных бюджетов и их устойчивое развитие.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современное экономическое пространство России отличается значительной асимметричностью в региональном развитии, которая с течением времени увеличивается и служит сдерживающим фактором социально-экономического развития, как на мезо- так и на макро- уровне.

В условиях экономической нестабильности одним из направлений бюджетно-налогового регулирования регионального развития является создание условий для саморазвития территорий. На основе анализа дефиниций понятия и условий саморазвития таких авторов как Бачурин Л.В., Гизатуллин Х.Н., Гринкевич Л.С., Лазичева Е. А., Макаров В.Л., И., Пороховский А., Портер М., Самуэльсон П., Солоу Р., Татаркин А., Федоренко Н.П., Харрод Н., Хикс Дж. был сделан вывод, что саморазвитие региона достигается тогда, когда финансовые ресурсы территории позволяют удовлетворять потребности общества, локализованного на ней. Достижение этого состояния возможно путем финансового обеспечения мер, направленных на стимулирование роста реальных доходов и занятости населения, роста сбережений и имущества граждан; удовлетворение потребностей граждан в качественном и доступном жилье, услугах образования, здравоохранения, культурном и духовном развитии общества; стабилизацию пенсионного обеспечения и оказание социальной защиты граждан, нуждающихся в соответствующей помощи. Отсюда следует, что бюджетно-налоговое регулирование территориального развития возможно через призму бюджетно-налоговых отношений, в основе которых лежит социально-экономический подход.

Авторы проанализировали существующие толкования понятий бюджет и налоги. Сделанный анализ определений понятия «бюджет» позволили выделить два подхода к его толкованию: *финансово-экономический* (Бабич А. М., Павлова Л. Н., Шуляк П. Н., Белотелова Н. П., Нестеренко Т. Г.) и *социально-экономический* (Берлин С. И., Сабанти Б. М., А. Пигу, Р. Масгрейв),

Данные подходы обусловили следующие функции бюджетно-налогового регулирования регионального развития: *распределительную, регулирующую, социальную и контролирующую.*

Сделанный анализ определений понятия «налоги» позволили выделить три подхода к его толкованию: *финансовый* (А. Смит, Д. Рикардо, У. Петти, Ж.- Б. Сей, Дж. Мил, В. Лебедев, С. Пепеляев, С. Ю. Витте, Э. Селигма, А. Косолапов, В. Едророва и Н. Мамыкина),

государственный (Бернс М., Вагнер А., Кейнс, Маркс К., Лассаль Ф., Лаффер А., Стайн Г., Фридман М.), *общественный* (Вагнер А., Вобан С., Вольтер, Винницкий Д., Гоббс Т., Годме П., Ланг Й., МакКулох Дж., Мирабо О., Монтескье Ш., Тьер А.). Данные подходы обусловили следующие функции бюджетно-налогового регулирования регионального развития: *фискальную, контролирующую, регулирующую, распределительную, страховую, социальную*. Выявленные функции бюджета и налогов позволяют выявить их социально-экономическую роль в процессе регулирования территориального развития.

Для уточнения социально-экономической роли бюджетно-налоговой политики в процессе устранения регионального неравенства, проанализированы существующие определения бюджетной политики, таких авторов, как, Грязнова А. Г., Ковалева Т. М., Комягин Д. Л., Лопатников Л.И., а также налоговой политики, таких авторов, как, Азрилян А. Н., Александров И.И., Архипов А. И., Барихин А. Б., Большаков С. В., Врублевская О. В., Казак А. Ю., Марцуляк И. Д., Романовский М. В., Пансков В. Г., Починок А. П., Салин В. Л., Черник Д. Г. Особое внимание было уделено определениям понятия бюджетно-налоговая политика, таких авторов, как, Видяпин, А. И. Добрынин, Г. П. Журавлева, А. С. Селищев и Л. С. Тарасевич.

Выявленные достоинства и недостатки каждого из них позволили сформировать свое понимание бюджетно-налоговой политики в рамках социально-экономического подхода: *бюджетно-налоговая политика представляет собой совокупность административных мер по формированию, распределению, перераспределению и расходованию средств федерального, региональных и местных бюджетов, направленных на достижение баланса реализации социальных интересов населения с решением приоритетных задач развития национальной экономики*.

Выделен ряд методологических особенностей бюджетно-налоговой политики, а именно *широкая сфера влияния, высокая степень действенности, масштабность влияния на социально-экономическое развитие, гибкость и адаптивность к меняющимся целям и задачам социально-экономического развития территории, зависимость от деятельности государственных органов власти и регламентируемость, установленная действующим законодательством*.

Кроме того, были выделены основные факторы, обуславливающие особенности формирования и реализации

бюджетно-налоговой политики государства: *временной, ресурсный, человеческий*. Также были обозначены три среды, под воздействием которых бюджетно-налоговая политика формируется: *общеекономическая, финансово кредитная и социально-экономическая*.

В рамках социально-экономического подхода к бюджетно-налоговому регулированию регионального развития авторы обозначили следующие направления обеспечения саморазвития территории:

- финансовое обеспечение *сбалансированного повышения уровня и качества жизни населения;*
- финансовая поддержка *комплексного развития населения;*
- финансовое стимулирование *устойчивой региональной социальной справедливости;*
- финансирование повышения *темпов социально-экономического роста;*
- финансирование мер, направленных на *предупреждение локальных конфликтов, предотвращение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;*
- финансовое обеспечение *уверенности граждан в завтрашнем дне.*

Такие методологические направления реализации бюджетно-налоговой политики обусловили идентификацию следующих ее основных функций: экономическая, социальная, демографическая, образовательная, инновационно-информационная и экологическая.

Раскрыто содержание каждой из этой функции и выделены основные результаты их реализации. Данные функции, а также методологические особенности бюджетно-налоговой политики обусловили ее социально-экономическую значимость в процессе регулирования регионального неравенства, которая заключается в создании финансовых условий для равномерного саморазвития регионов и страны в целом.

Выявленные методологические особенности бюджетно-налоговой политики позволили определить три методологических положения ее реализации в аспекте снижения региональной асимметричности:

- каждая территория и регион должны обладать собственными доходами в тех размерах и на том уровне, которых было бы достаточно для финансирования расходов, законодательно закрепленных за ними;
- финансовые системы, на которых базируются ресурсы органов местного самоуправления, должны быть разнообразными и гибкими,

т.е. доходы органов местного самоуправления обязаны оставаться стабильными, несмотря на изменение условий их деятельности;

– каждый уровень власти должен иметь право на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение своего бюджета, а также на рациональный выбор приоритетных направлений использования бюджетных средств, адаптированных к текущей социально-экономической ситуации на конкретной территории.

Это в свою очередь актуализировало решение проблем, связанных с совершенствованием бюджетно-налогового регулирования территориального развития, интегрирующего в себе современный инструментарий исследуемой нами политики.

На основе анализа определений бюджетное регулирование территориального развития таких авторов как Ю.А. Крохина, В.Н. Лексин, А.Н. Швецов, В. М. Родионова, Н.И. Химичева, Г.Б. Поляк, М.И. Пискотин, Кемайкин П.В., Пешина Э.В., Бирман А. М., Либерман Я.Г. сделан вывод о том, что важность бюджетного регулирования заключается в том, что оно позволяет корректировать степень оптимально необходимого воздействия государства на воспроизводственный процесс и, тем самым, отражает все социально-экономические процессы, происходящие в обществе. Поэтому, бюджетно-налоговое регулирование, имея своей целью укрепление финансовой самостоятельности территории и повышение их ответственности за принимаемые на своем уровне решения, должно, прежде всего, обеспечивать процесс социального воспроизводства равномерно по всей территории.

Это в свою очередь позволило авторам дать свое определение бюджетно-налогового регулирования территориального развития, под которым *понимается совокупность финансовых, социально-экономических и административно-правовых решений органов региональной и муниципальной власти, обеспечивающих выравнивание возможностей у субъектов РФ и их муниципальных образований формировать и распоряжаться необходимым и достаточным объемом бюджетных средств для выполнения законодательно закрепленных за ними социально-расходных обязательств.*

Также обозначены функции бюджетно-налогового регулирования территориального развития: *распределительная, перераспределительная, стабилизирующая, выравнивающая, общественная, фондообразующая и воспроизводственная.*

В результате анализа мировых моделей бюджетно-налогового регулирования территориального развития (Германия, Канада,

Австралия, Дания, Италия) сделан вывод, что бюджетно-налоговое регулирование территориального развития должно *осуществлять выравнивание в направлении снизу – вверх, стимулировать региональную активность в поиске дополнительных внутренних источников доходных поступлений в бюджет территорий и повышать их социально-экономическую результативность.*

Для этого необходимо, чтобы само налогообложение имело *социально ориентированный характер* и *непосредственно* оказывало адресную поддержку таким процессам в регионах и муниципальных образованиях как: исключение снижения уровня и качества жизни населения; повышение социальной поддержки населения в сфере социальных пособий и других денежных платежей; совершенствование договорных отношений между работодателями и наемными работниками; стимулирование и мотивация работодателей к увеличению рабочих мест, повышению занятости населения и улучшению условий труда; дополнительное финансирование и повышение инвестиционной привлекательности отраслей социальной сферы.

Сделанный анализ существующих методов налогообложения в мировой практике хозяйствования таких стран как США, Япония, Ирландия, Великобритания, Швеция, Дания, Германия, Италия, позволил определить базовые принципы социально ориентированного налогообложения:

- нацеленность налогообложения на обеспечение социально-экономического развития страны, региона, муниципалитета;
- системность налогообложения, выраженная во взаимосвязанности и взаимообусловленности налогов с социальными и экономическими целями государства;
- гибкость налогообложения, обеспечивающая быструю реакцию на изменение экономических отношений в стране и смену социальных приоритетов развития государства;
- социальная справедливость взимания налогов, т.е. каждый налогоплательщик должен вносить справедливую долю в казну государства соразмерную его доходам;
- социально-экономическая эффективность налогообложения, обеспечивающая результативность проводимой социальной и экономической политики путем сбалансированности интересов общества и государства.

Данные принципы должны быть положены в основу совершенствования бюджетно-налогового регулирования регионального развития.

Авторы разработали классификацию бюджетно-налоговых механизмов регулирования регионального развития основными классификационными признаками которыми стали: *метод регулирования регионального развития (бюджетно-выравнивающего и социально-ориентированного налогообложения), уровень регулирования регионального развития (вертикальный и горизонтальный), направление регулирования регионального развития (сверху вниз и снизу-вверх), предмет регионального регулирования (расходно-доходный и доходно-расходный), участвующие бюджеты в процессе регулирования регионального неравенства (экзогенный и эндогенный).*

Для того чтобы процесс регулирования регионального неравенства осуществлялся в направлении снизу – вверх необходимо, прежде всего, совершенствовать бюджетно-налоговый механизм на эндогенном уровне в направлении стимулирования социальной ориентированности регионального и муниципального налогообложения.

Обоснованы и раскрыты основные проблемы современного бюджетно-налогового регулирования территориального развития, обуславливающие его совершенствование. На экзогенном уровне одни проблемы касаются перераспределения финансовых ресурсов, необходимых для устойчивого и сбалансированного развития территории. Другие, - регулирования размера финансовых ресурсов, оставляемых в распоряжении административно-территориальных единиц. На эндогенном уровне первая проблема касается формирования доходов и исполнения расходных обязательств муниципальных образований; вторая - определения минимальных социальных стандартов; третья - применения новой модели межбюджетных отношений.

Для устранения перечисленных выше экзогенных и эндогенных проблем определены следующие теоретико-методологические положения совершенствования бюджетно-налогового регулирования регионального развития: *усиление проявления социальной функции государства; стимулирование региональных и местных бюджетов к росту собственных доходов путем закрепления за ними дополнительных налоговых доходов; учет территориальных особенностей; базирование на Программах социально-экономического развития государства и регионов; ориентация на повышение социально-экономической результативности формирования и исполнения бюджета.*

Для снижения асимметрии в социально-экономическом развитии территорий и обеспечении их саморазвития авторы считают, что эндогенный бюджетно-налоговый механизм должен обеспечивать прирост налоговых доходов муниципальных образований *путем расширения внутренних возможностей пополнения доходной части их бюджетов, а также путем рационального изменения нормативных налоговых отчислений в бюджеты выше стоящих уровней* и базироваться на социально-экономическом подходе. При этом решение первой задачи предложено в двух вариантах, которые ориентированы на устранение внутренней региональной дифференциации налоговых доходов территорий (МО, входящих в регион), в частности речь идет о НДФЛ. *Первый вариант - уплата (зачисление) налога в бюджет муниципального образования - по месту жительства налогоплательщика. Второй вариант - расчетное распределение НДФЛ субъектом федерации между муниципальными бюджетами.* Оба предложенных варианта, имеют ряд достоинств и недостатков, поэтому органы региональной власти должны самостоятельно принимать решение о том, какую схему налогового регулирования использовать исходя из социально-экономических особенностей конкретной территории.

Для того, чтобы увеличить собираемость налогов в целом необходимо, чтобы существовала четкая связь между налоговым бременем и предоставляемыми бюджетными услугами, т.е. физические и юридические лица, уплачивающие налоги, должны четко представлять, на какие конкретные цели будут потрачены их собранные денежные средства. Данная идея легла в основу методики реализации *второй* задачи, связанной с изменением нормативных налоговых отчислений в бюджеты выше стоящих уровней и последующим их исполнением, т.е. послужила методологической основой разработки социально ориентированного бюджетно-налогового механизма регулирования регионального развития.

Предлагаемый бюджетно-налоговый механизм представляет собой совокупность действий, обеспечивающих радикальное повышение эффективности формирования и использования муниципальных финансовых ресурсов; создание благоприятных условий для повышения качества бюджетных услуг, предоставляемых населению; повышение результативности бюджетных расходов; переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами; повышение ответственности и самостоятельности участников бюджетного процесса.

Разработана принципиальная схема этих действий, которая обладает следующими методическими особенностями: четкая формулировка социально-экономических целей, соответствующих приоритетам развития конкретной территории и сферам ответственности органов исполнительной власти; выделение бюджетных средств осуществляется не в соответствии с планом, а под определенные цели; ориентированность на самостоятельное финансирование приоритетных социально-экономических целей; реализация способности соответствующего уровня власти осуществлять полномочия по финансированию первоочередных направлений развития региональной и муниципальной экономической политики, дает возможность оперативно реагировать на изменения макроэкономической ситуации; использование системы показателей, поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов, включая как непосредственные результаты (предоставление бюджетных услуг определенного качества и объема), так и конечные эффекты от предоставленных услуг населению, позволяет сформировать социально ориентированное *направление совершенствования бюджетно-налоговой политики и оценить социально-экономическую результативность совершенствования бюджетно-налогового регулирования регионального развития на эндогенном уровне.*

Предложен комплексный многоэтапный подход к оценке и повышению эффективности бюджетных услуг в регионе с позиций выравнивания бюджетно-налогового неравенства и улучшения уровня социального благополучия. Данный подход включает в себя несколько этапов: оценка социального благополучия территорий; оценка бюджетной обеспеченности территорий; оценка бюджетов региона и муниципальных образований; оценка факторов влияющих на уровень социального благополучия; мониторинг социально-экономической результативности бюджетно-налоговой политики в условиях функционирования эндогенного механизма регулирования регионального неравенства.

В рамках данного подхода предложена методика индивидуального распределения налога на доходы физических лиц, обеспечивающая прозрачность и простоту расчетов, применение которой на практике способствует снижению дотационности муниципальных бюджетов.

Опробирование данной методики позволило сделать следующие выводы по Пермскому краю. города Пермь, Березники и Соликамск полностью покрывают дефицит бюджета, на эти цели им

необходимо бы было в 2011 г. 74,7%, 86,4%, 96,4% НДФЛ, собранного на их территории соответственно. Оставшиеся муниципальные образования в любом случае остаются дотационными, но размер дотаций при этом значительно снижается.

При этом, например, в 2011 г. средний темп роста собранного НДФЛ в регионе колебался от 91,6% в Частинском МО, до 144,5% в Усольском и в среднем составил 105,3%. 25 территорий края имели темп роста по НДФЛ выше среднего по региону и могли бы получить дополнительную надбавку в доходную часть местного бюджета, что явилось бы дополнительным стимулом для муниципалитетов повышать эффективность экономической деятельности на территории и, соответственно, увеличивать доходную часть бюджета за счет собственных доходов территории, а не различного рода субсидий и дотаций.

Анализ социально-экономических проблем развития территории Пермского края, позволил выявить слабую ориентированность бюджетно-налоговой политики региона на решение проблем его саморазвития и не способность ее, в полной мере, удовлетворить социальные потребности населения.

Причины, обуславливающие этот факт, носят общий характер, отражающий существующие проблемы государственной бюджетно-налоговой политики в целом, а именно: высокую степень централизации налоговых полномочий и концентрация значительной доли финансовых ресурсов на федеральном уровне; несовершенство перераспределения финансовых ресурсов между федеральным, региональными и муниципальным бюджетами, порождающее иждивенческие настроения территорий; высокая степень субъективизма при принятии решений и непрозрачности методов осуществления межбюджетных трансфертов; необеспеченность расходных полномочий субъектов РФ и их муниципальных образований; нерешенность вопросов институционализации равномерного обеспечения минимальных социальных стандартов; снижение доли собственных доходов в структуре доходной части региональных и муниципальных бюджетов; отсутствие ориентированности расходования бюджетных средств на конкретный социально-экономический результат.

Все эти общие проблемы бюджетно-налоговой политики сказываются как на региональном, так и на территориальном уровне, что вызывает устойчивые диспропорции социально-экономического развития, обуславливающие необходимость разработки новых подходов к совершенствованию регулирования территориального

развития в системе межбюджетных отношений «регион-муниципалитет», адаптированных к конкретной территории.

Анализ существующих методов оценки результативности бюджетного исполнения с позиции их применения для оценки регулирования регионального неравенства позволил предложить концептуальный подход к мониторингу социально-экономической эффективности бюджетно-налоговой политики в условиях функционирования эндогенного механизма бюджетно-налогового регулирования территориального развития.

Методической особенностью данного подхода является применение карт результативности бюджетно-налоговой политики, позволяющих идентифицировать текущую модель бюджетно-налогового регулирования территориального развития и обозначить приоритетную с учетом существующих проблем ее социально-экономического развития.

Данный подход был применим в процессе анализа результативности бюджетно-налогового регулирования территориального развития Пермского края, что позволило установить базовые направления его совершенствования

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ ПЕРЕЧЕНЬ ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009 N 90-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003).
2. Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. 25.12.2008 N 281-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003)
3. Закон Пермского края №10-КЗ от 1.09.2006 г.
4. Закон Пермского края №111-ПК от 12.10.2007 г.
5. Закон Пермского края №11-КЗ от 13.09.2006 г.
6. Закон Свердловской области от 15.07.2005 N 70-ОЗ (ред. от 08.06.2012). "О предоставлении отдельных межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов в Свердловской области".
7. Закон Свердловской области от 25.11.1994 N 8-ОЗ (ред. от 08.06.2012). "О бюджетном процессе в Свердловской области".
8. Аганбегян А. Г. Социально-экономическое развитие России. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: дело, 2004. – 272 с.
9. Александров И. И. Налоги и налогообложение: учебник. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2003. – С. 288.
10. Алеников А.С. Исторические аспекты процесса формирования налоговой политики в России/ Налоговая политика и практика. 2011. №1-2
11. Алиев Б. Х. , Абдулгалимов А. М. Теоретические основы налогообложения: Учеб. Пособие для вузов/ Под ред. Проф. А. З. Дадашева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 50.
12. Анимца Е. Г. В поисках новой парадигмы регионального развития. Е. Г. Анимца, В. П. Иваницкий, Э. В. Пешина - Екатеринбург : УрО РАН- 2005 - 105, [2] с.
13. Анисимов С. А. , Максимов В.А. Бюджетная политика как источник экономического роста // Финансы. 2005. №1. С. 17.
14. Антипина О.А. Межбюджетные отношения: два шага вперед или шаг назад? <http://bujet.ru/lenta>. 16.01.12
15. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Финансы, 1999. С.80.

16. Балацкий Е., Екимова Н. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений // Общество и экономика. 2010. №7-8.
17. Балацкий Е., Екимова Н. Налогово-бюджетная политика и экономический рост // Общество и экономика. 2011. №4 – 5. С. 197 – 214.
18. Барихин А. Б. Экономика и право: энциклопедический словарь. – М.: Книжный мир, 2000. – С. 434.
19. Берлин С. И. Теория финансов: Учеб. пособие. М.: Приор, 1999. С. 26.
20. Бирман А. М. Некоторые проблемы науки об управлении народным хозяйством М., Изд. «Экономика», 1965, 86 стр.
21. Большаков С. В. Финансовая политика государства и предприятия: Курс лекций. – М.: «Книжный мир», 2002. – С. 74.
22. Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрильяна. – 5-е изд., доп и перераб. – М.: Институт новой экономики, 2002. – С. 709.
23. Боровикова Е. В. Налоговое регулирование межбюджетных отношений в муниципальных образованиях/ Финансы. 2008. №1. С. 20 – 23.
24. Браунинг П. Современные экономические теории – буржуазные концепции. М.: Экономика. 1987. 81 с.
25. Брызгалин А. В. Налоги и налоговое право. М.: Аналитика-Пресс. 1997. 38 с.
26. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / А.С. Колесов, В.А. Гуртов, А.С. Ревайкин, С.В. Сигова; под ред. А.С. Колесова – М.: Финансы, 2007. – 600 с.
27. Бюджетная система Российской Федерации. Учеб. С.-Петербург. гос. ун-т экономики и финансов; Под ред.: М. В. Романовского, О. В. Врублевской - М. : Юрайт- 2000 - 615 с.
28. Бюджетное право и российский федерализм /Под ред. Химичевой Н.И. - 2-е изд. Норма-Инфра-М. – 456 с.
29. Васильев В. В. Финансовые дотации: выравнивание или стимулирование // Финансы. 2009. №4. С. 12 – 13.
30. Васильева А. А., Гурвич Е. Т. Отраслевая структура российской налоговой системы // Проблемы прогнозирования. 2005. № 3. С. 115.
31. Винницкий Д. Налоги и сборы: Понятие. Юридические признаки. Генезис. М.: НОРМА. 2002. С.43.

32. Власенкова Е. А. Налог на доходы физических лиц и его роль в формировании доходной базы местных бюджетов // Финансы и кредит. 2012. №8 (488). С. 28 – 34.
33. Вознесенский Э. А. Финансы как стоимостная категория. Вознесенский - М.: Финансы и статистика- 1985 - 159 с.
34. Годме П. Финансовое право. М.: Прогресс. 1978. С.370.
35. Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под ред. И. Д. Марцуляка. – М.: Изд-во РАГЗ, 2004. – С.500.
36. Гринкевич Л.С., Лазичева Е.А. Концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений на основе критериев обеспечения саморазвития и социально-бюджетной эффективности // Финансы и кредит. 2009. № 35(371) С.32-43.
37. Грицюк Т. В. Налогово-бюджетная политика как инструмент макроэкономического регулирования // Финансы и кредит. 2004. №13 (151). С. 42 – 53.
38. Дадашев А. З. Налоговая политика государства: цели, структура и перспективы // Все для бухгалтера. 2006. №16.
39. Дьяченко В. П. История финансов СССР. 1917-1950 гг.. АН СССР, Ин-т экономики - М. : Наука- 1978 - 496 с.(Проблемы советской экономики).
40. Едророва В. Н. , Мамыкина Н. Н. Принципы налоговой политики // Финансы и кредит. 2005. №8(176). С. 69 – 73.
41. Едророва В. Н. , Мамыкина Н. Н. Проблемы и тенденции развития налоговой политики// Финансы и кредит. 2005. №12(180). С. 2– 7.
42. Едророва В. Н. , Мамыкина Н. Н. Сущность и элементы налоговой политики // Финансы и кредит. 2005. №5(173). С. 37 – 40.
43. Ермакова Е. А. , Болякина О. В. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России // Финансы и кредит. 2012. № 12(492). С. 2 – 8. (С. 3).
44. Ермакова Е.А. Организационно-правовой механизм реализации принципа самостоятельности бюджетов на муниципальном уровне // Финансы и кредит. 2011. №7.
45. Ермакова Е.А. Роль налога на доходы физических лиц в формировании доходов местных бюджетов России// Финансы и кредит . 2010. №47.
46. Есекина Б.К., Сапаргали Ш. К вопросу об оценке устойчивости социально-экономических систем//
47. Закревская Г. С. Пути увеличения налогооблагаемой базы муниципальных образований / Финансы. 2008. №7. С. 28 – 30.

48. Закревская Г. С. Пути увеличения налогооблагаемой базы муниципальных образований / Финансы. 2008. №7. С. 28 – 30.
49. Зарипов В.М. Вперед в прошлое или кому нужна такая налоговая реформа ? // Ваш налоговый адвокат. № 4, апрель 2004. с. 13.
50. Захаров В.Н. История налогов России (IX- начало XX в.) М.: Российская политическая энциклопедия . 2006. 295 с.
51. Захарченко А. А. Реорганизация местного самоуправления и реформирование муниципальных финансов / Финансы. 2008. № 3. С. 27 – 29.
52. Зубаревич Н.В. «Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода// М.:УРСС, 2003
53. Зубаревич Н.В., Трейвиш А.Н. «Социально-экономическое положение регионов». Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России»//Московский Центр Карнеги. – М.: Гендальф, 2001.
54. Иваницкий В. П., Пешина Э.В. Становление российской системы государственных минимальных социальных стандартов. М-во образования РФ. Урал. гос. экон. ун-т - Екатеринбург : Изд-во Уральского государственного экономического ун-та- 2000 - 199. (С.27.)
55. Казанцев Д. Подходный налог: опыт России и Европы// Юрист. 2011. № 33.
56. Карчевская С. А. Повышение эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне / Финансы. 2008. №10. С. 21 – 27. (С. 23).
57. Карчевская С. А. Повышение эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне //Финансы. 2008 №10
58. Кемайкин П. В. Развитие механизма бюджетного регулирования социально-экономических процессов в регионе. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Спец.08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит. 2008. С. 178.
59. Ковалева Г. А., Пешина Э.В. Финансовые ресурсы федерального бюджета России. М-во образования РФ. Урал. гос. экон. ун-т - Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ- 1999 - 207 с. (С. 158).
60. Ковалева Г.А. Пешина Э.В. Стратегия преобразования и регулирования межбюджетных отношений в России // Федерализм, 2001. №4.
61. Ковалева Г.А., Пешина Э.В. Управление социальной сферой: нормативный подход . Екатеринбург УрО РАН, 2000.

62. Ковалева Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в субъекте РФ. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2001. – С. 11.
63. Комягин Д. Л. Словарь бюджетных терминов // Право и экономика. 1997. №23. – С. 43.
64. Косолапов А. Налоги и налогообложение. М.: Дашков и Ко. 2005. С.19.
65. Кравченко И. А. Налоговые реформы 80-х годов в США: социально-экономический аспект. М.: НИФИ. 1989. 9 с.
66. Крохина Ю.А. Финансовое право России 3-е изд., перераб. и доп. - М.: 2008. — 720 с.
67. Кузнецова О. С. Формирование налоговых доходов местных бюджетов: направления модернизации // Финансы и кредит. 2012. №1(481). С. 49 – 54. (С. 51 - 52).
68. Кузьменко В. В., Бескоровая Н. С., Таран И. Л. Перспективы реализации социальной функции налогов // Финансы и кредит. 2007. №9(249). С. 69 – 71.
69. Куницына Н. Н., Ковязина Е. В. Инструменты повышения бюджетной самостоятельности муниципальных образований // Финансы и кредит. 2012. №30(510). С. 5. (с. 2-9).
70. Ларина С. Е., Вагапова А. Р. Самостоятельность бюджетов и развитие межбюджетных отношений в регионах РФ / Регионология. 2006. №4. С. 110 – 115.
71. Ларина С.Е. прспективы развития муниципальных финансов// Финансы. 2007. №11.
72. Лебедев В. Финансовое право. СПб.1982. С. 362.
73. Левина В. В. Эффективность межбюджетного регулирования на региональном уровне// Финансы и кредит. 2011. №15.
74. Лексин В. Н., Швецов А.Н. Государство и регион. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 1977. С. 24.
75. Леруа М. Социология налога: пер. с фр. – М.: Дело и сервис, 2006. – 96 с.
76. Либерман Я. Г. Государственный бюджет СССР в новых условиях хозяйствования / Я. Г.Либерман.-М., 1970. С. -72-78.
77. Литягин Н. Н. Финансовые проблемы местного самоуправления / Финансы. 200. №1. С. 24 – 25.
78. Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Дело, 2003. — 520 с.

79. Лушин С. И. Об эффективности государственного бюджета // *Финансы*. – 2004. - № 10. С.12 – 16.
80. Макроэкономика: открытая экономика, экономический рост, общеэкономическое равновесие // А. С. Селищев; под ред. А. И. Леусского. – СПб.: Питер, 2001. – С. 143.
81. Мамина С.В. Особенности формирования доходов местных бюджетов в Российской Федерации// *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях*. 2010. №5.
82. Маршавина Л. Я. Налоги в системе межбюджетных отношений // *Финансы и кредит*. 2012. №15(495). С. 5 – 10. (С. 8).
83. Масальская М.В. Реформирование местных налогов в условиях либерализации налоговой системы// *Экономика и технология: научные труды*. Вып. 21. М.: Российская экономическая академия. 2007. 168 с.
84. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика/ пер. с англ. М.: Бизнес Атлас. 2009. С.691, 696
85. Мысин П. Развитие функций межбюджетных отношений / *Экономист*. 2008. №3. С. 73 - 80 (С. 77).
86. Налоги и налогообложение. 4-е изд. / Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. – СПб.: Питер. – С. 48.
87. Налоги и налогообложение: Учеб. пособие / Под ред. Б. Х. Алиева. – М.: Финансы и статистика, 2004. - С. 70.
88. Налоги и налогообложение: учебник / Д. Г. Черник, Л. П. Павлова, А. З. Дадашев и др. – М.: ИНФРА-М. 2001. – С. 55.
89. Налоги: Учеб. Пособие / Под ред. Д. Г. Черника. – М.: Финансы и статистика. 2001. С.81.
90. Налоги: Учеб. пособие для студентов экон. спец. вузов / Под общ. ред. Н. Е. Заяц, Т. И. Василевской. – Минск: БГЭУ, 2000. – С. 28-29.
91. Нестеренко Т. Г. Концепция эффективной бюджетной политики: Дис. к.э.н. – М., 2006. С. 19.
92. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. М.1904. С.240.
93. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ.
94. Овчинникова О. П. Основные направления межбюджетного регулирования доходной части местных бюджетов// *Финансы и кредит*. 2008. №44.
95. Ореховский П. Старые и новые пороки российской бюджетной системы// *Общество и экономика*. 2006. №3

96. Осипов М. А. Расширение финансовых возможностей регионального бюджета за счет налоговых источников // Региональная экономика: теория и практика. 2007. №4 (43). С. 123 – 127.
97. Основы теории финансов. – М., 1995. С. 32.
98. Пансков В. Г., Князев В. Г. Налоги и налогообложение: учебник для вузов. – М.: МЦФЭР. 2003. С. 116 – 117.
99. Пансков В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов// Финансы. 2010. №6.
100. Пепеляев С. Основы налогового права. М. 1995. С.24.
101. Пешина Э. Бюджетное регулирование социально ориентированных расходов региона: диссертация доктора экономических наук : 08.00.10, 08.00.05. Екатеринбург, 2002. – 407 с. (С. 57).
102. Починок А. П. Основы налоговой системы. – М.: ЮНИТИ. 1998. – С. 90.
103. Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу /2005-2008/.
104. Проект «Методика оценки эффективности расходования бюджетных средств по направлению «Образование» / http://minfinrb.bashkortostan.ru/24/01/ocen_obrazov.htm
105. Пушкарева В. М. Генезис, категории «налог» в истории финансовой науки// Финансы. 1999. №6. С. 32 – 37.
106. Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов. М.: Инфра-М. 1996. 56 с.
107. Родионова В. М. Вопросы сущности и функций советских финансов. Учеб. пособие. МФИ, М-во высш. и сред. спец. образования СССР - М. : Б. и.- 1987 - 76 с.
108. Романовский М. В. Бюджетная система Российской Федерации. Учеб. для вузов. Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской; С.-Петербур. гос. ун-т экономики и финансов - М. : Юрайт- 1999 - 621 с. ;
109. Романовский М. В. Бюджетная система Российской Федерации. Учеб. для вузов. Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской; С.-Петербур. гос. ун-т экономики и финансов - М. : Юрайт- 1999 - 621 с.
110. Рыбакова Р.Ю. Практика построения межбюджетных отношений исходя из регионального опыта// Финансы и кредит. 2009. №23
111. Сабанти Б. М. Теория финансов: Учеб. пособие. М.: Менеджер, 2000. С. 17.

112. Садков В. Г., Аронов Д. В. и др. Теоретические основы системного проектирования модели бюджетного федерализма и эффективной налоговой политики России как института реализации концепции общественного договора // Финансы и кредит. 2006. №6 (210). С. 58 – 64.
113. Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки: в 2 т. / Рос. Акад. Наук, Урал. Отд-ние; под общ. ред. А. И. Татаркина. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика»; Екатеринбург: УрО РАН, 2011. – Т.1: Теория и методология формирования саморазвивающихся социально-экономических систем. – 308 с. (С. 35).
114. Селезнев А., Доценко Н. Доходный потенциал регионов и его общегосударственное значение // Экономист. 2006. № 9. С. 12 – 22.
115. Сисмонди Ж. Новые начала политэкономии. М. 1987. 135 с.
116. Смирнова Е. Налогообложение доходов физических лиц в США и Великобритании// Финансовая газета. 2011. №18.
117. Социальная траектория реформируемой России: исследования Новосибирской экономико-социологической школы / Ред. кол.; Отв. Ред. Т.И. Заславская, З. И. Калугина. – Новосибирск: Наука. Сиб. Предприятие РАН, 1999. – 736 с.
118. Суглобов А.Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление»/ А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, В.А. Петренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 263 с.
119. Суглобов А.Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление»/ А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, В.А. Петренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 263 с.
120. Таксир К. И. Финансово-экономические проблемы муниципальных образований. Науч. ред.: Н. Г. Сычев, К. И. Таксир; Акад. бюджета и казначейства М-ва финансов РФ - М.: Финансы и статистика- 2002 - 703 с.
121. Татаркин А. И. Саморазвивающиеся регионы: макроэкономические условия и механизмы функционирования // Экономика. Налоги. Право. 2008. №3. С. 5-6.
122. Терехина А.П. Система и принципы налогообложения доходов в наиболее развитых странах// Финансовое право. 2010. №1.

123. Тютюрюков Н.Н. Подходное налогообложение: сравнение не в пользу России// Налоговая политика и практика. 2011. №10. С. 34-40.
124. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело. 2004.
125. Уманец О.П. Сущностные, системные и функциональные аспекты федерального бюджета РФ// Финансы и кредит. 2011. №19. С.59-70
126. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А. Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 125.
127. Финансовый мир / Под ред. В. В. Иванова и В. В. Ковалева. – М.: ООО «Изд-во Проспект». 2002. – С. 361.
128. Финансы и кредит / А. Ю. Казак и др.; Под ред. А. Ю. Казака. – Екатеринбург: МП «ПИПП», 1994. – С. 188.
129. Финансы капиталистических государств. Учеб.. Ред. Б. Г. Болдырев - М.: Финансы- 1985 - 344 с.
130. Финансы: учебник / Под ред. В. В. Ковалева. – М.: ПБОЮЛ М.А. Захаров. 2001. - С. 135.
131. Чужмарова С. И. Методология согласования федеральной и региональной налоговой политики / Региональная экономика: теория и практика. 2009. №15 (108). С. 34 – 43.
132. Шаталов С. Д. Налоговая политика РФ в ближайшей перспективе // Финансы. 2009. №7. С.3 – 7.
133. Швецов Ю. Г. Теоретические аспекты бюджета как экономической категории // Финансы и кредит. 2012. № 27(507). С. 64 – 71. (С. 66).
134. Швецов Ю. Г., Миркина И. В. Проблемы реализации федеральных целевых программ на региональном уровне/ Финансы. 2005. №5. С. 31 – 32.
135. Швецов Ю. Г., Миркина И. В. Целевые программы как инструмент управления государственными расходами / Финансы. 2009. №4. С. 15 – 17.
136. Шевцов Ю.Г., Бутакова О.В. Финансовая помощь как ведущая конструкция системы бюджетного регулирования в Российской Федерации// Налоговая политика и практика. 2005. №8.
137. Шевченко И. В., Алеников А. С. Концептуальные основы налоговой политики как комплексной экономической категории // Финансы и кредит. 2012. № 30(510). С. 34 – 43. (С. 42-43).
138. Шевченко И.В., Алеников А.С. Оптимальное подходное налогообложение в России: компромисс между эффективностью и равенством/ Финансы и кредит. 2011. №46.

139. Шевяков А.Ю., Кирута А.Я. «Экономическое неравенство, уровень жизни и бедность населения России и ее регионов в процессе реформ: методы измерения и анализа причинных зависимостей»//М.:ЭПИКОН, 1999.
140. Шуляк П. Н., Белотелова Н. П. Финансы. - М.: Финансы, 2002. С. 89-90.
141. Экономическая теория: Учебник / Под общ. ред. В. И. Видяпина, А. И. Добрынина, Г. П. Журавлевой и Л. С. Тарасевича. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 714 с. – (Серия «Высшее образование»). – С. 582.
142. Экономический словарь / Под ред. А. И. Архипова. – ПБОЮЛ М. А. Захаров. 2001. – С. 349.
143. Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение: учебник. М.:ИНФРА-М. 2006. 429 с.
144. Янжул И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут. 2002. С.240.
145. Musgrave R. The theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill. 1959. P. 5 - 6.
146. Wildavsky A., Caiden N. The New Politics of the Budgetary Process, 3 rded. NewYork: Longman, 1997. P. 45.

Таблица П1-1

Доходы местных бюджетов территорий Пермского края

№	МО и ГО	Доходы местного бюджета, всего, тыс. руб.			Собственные доходы, тыс. руб.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	Бардымский	548 101	671 022	742 906	86 471	113 285	181 070
2	Александровский	492 677	516 490	634 473	159 927	169 120	228 916
3	Березовский	376 456	410 108	454 308	65 570	66 334	77 137
4	Большесосновский	345 342	367 010	390 930	50 034	46 270	57 863
5	Верещагинский	801 718	795 223	1 020 515	168 602	140 643	307 223
6	Горнозаводский	398 710	367 917	389 483	150 931	135 958	147 321
7	Гремячинский	252 505	205 501	402 231	45 140	38 703	40 001
8	Добрянский	1 078 908	1 118 195	1 164 885	571 028	575 674	627 922
9	Губахинский	508 905	550 556	505 687	285 939	285 540	266 826
10	Еловский	258 809	256 814	331 792	34 047	68 311	66 586
11	Ильинский	471 483	496 609	496 830	58 297	50 546	69 978
12	Карагайский	500 028	517 963	574 577	74 564	58 418	71 097
13	Кизеловский	1 155 699	952 796	595 911	93 117	70 616	76 566
14	Кишертский	319 646	328 497	345 376	37 847	32 059	27 862
15	Красновишерский	497 247	565 522	693 358	143 998	167 013	209 609
16	Краснокамский	1 052 460	972 181	1 214 233	429 908	398 325	439 712
17	Куединский	620 453	706 639	773 777	132 214	132 546	152 796
18	Кунгурский	897 471	908 329	1 005 744	160 583	140 190	168 887
19	Лысьвенский	1 176 182	1 481 653	1 592 455	397 223	666 601	623 643
20	Нытвенский	767 630	762 925	926 670	248 882	235 291	294 520
21	Октябрьский	660 737	733 397	836 456	127 866	159 482	172 360
22	Ординский	364 441	382 172	403 599	76 742	76 200	68 494
23	Осинский	552 301	697 379	773 200	210 672	295 187	307 912
24	Оханский	347 865	444 338	422 137	90 585	121 413	121 239
25	Очерский	483 804	515 337	676 015	113 080	127 663	210 967
26	Пермский	2 190 520	1 825 025	2 021 010	616 319	642 995	724 960
27	Сивинский	398 304	412 716	511 582	31 319	42 667	96 725
28	Соликамский	277 498	336 886	354 590	95 504	105 836	112 513
29	Суксунский	411 248	493 532	489 167	65 953	53 468	57 114

Продолжение таблицы П1-1

№	МО и ГО	Доходы местного бюджета, всего, тыс. руб.			Собственные доходы, тыс. руб.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
30	Уинский	270 030	338 700	311 529	42 303	48 971	55 920
31	Усольский	262 117	299 531	316 746	111 880	124 965	147 410
32	Чайковский	1 642 033	1 489 694	2 338 104	913 179	923 807	1 396 495
33	Частинский	381 773	355 017	480 404	81 226	64 084	80 350
34	Чердынский	558 207	628 687	645 072	79 386	59 842	76 595
35	Чернушинский	1 047 702	1 297 148	1 436 849	352 116	531 731	597 839
36	Чусовской	1 180 936	1 440 305	1 725 085	484 209	742 531	786 891
37	Гайнский	383 975	517 214	518 647	27 029	76 798	30 503
38	Косинский	275 339	311 794	318 090	19 725	18 349	20 199
39	Кочевский	324 020	371 777	427 117	34 316	39 934	42 552
40	Кудымкарский	672 529	697 842	809 843	34 393	23 804	25 885
41	Юрлинский	287 956	319 223	338 194	37 900	25 432	19 544
42	Юсьвинский	495 956	549 246	568 679	46 833	44 438	43 643
43	Город Пермь	21 915 462	20 615 104	22 162 570	15 856 551	15 174 144	16 497 057
44	Город Березники	3 398 839	3 091 060	3 647 142	2 223 526	2 206 367	2 523 272
45	Город Кунгур	1 128 196	1 066 960	1 130 802	505 737	513 875	543 547
46	Город Соликамск	1 821 151	1 657 393	1 775 249	1 202 033	1 148 749	1 196 768
47	Город Кудымкар	485 322	520 423	527 038	197 989	181 513	194 806

Таблица П1-2

Дефицит бюджета территорий Пермского края

№	МО и городские округа	Дефицит бюджета, тыс. руб.			дефицит бюджета расчетный с учетом новой системы распределения НДФЛ, тыс.руб.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	Бардымский	461 630	557 736	561 836	414 620	506 222	507 503
2	Александровский	332 750	347 370	405 557	220 861	233 384	295 073
3	Березовский	310 886	343 774	377 171	274 441	301 077	332 322
4	Большесосновский	295 308	320 740	333 067	270 583	294 877	308 634
5	Верещагинский	633 116	654 579	713 291	538 144	546 154	595 819
6	Горнозаводский	247 779	231 959	242 162	165 883	141 736	132 689
7	Гремячинский	207 365	166 798	362 230	179 164	142 927	333 282
8	Добрянский	507 880	542 521	536 964	254 782	268 734	244 087
9	Губахинский	222 966	265 016	238 861	79 563	109 716	63 751

№	МО и городские округа	Дефицит бюджета, тыс. руб.			дефицит бюджета расчетный с учетом новой системы распределения НДФЛ, тыс.руб.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
10	Еловский	224 762	188 503	265 206	206 104	170 774	245 433
11	Ильинский	413 186	446 064	426 851	384 666	413 621	394 369
12	Карагайский	425 464	459 545	503 480	384 599	418 298	459 748
13	Кизеловский	1 062 582	882 180	519 345	1 012 939	830 379	462 958
14	Кишертский	281 799	296 438	317 513	257 446	266 183	290 466
15	Красновишерский	353 249	398 509	483 748	297 673	342 979	425 619
16	Краснокамский	622 552	573 856	774 520	395 204	354 594	533 298
17	Куединский	488 240	574 093	620 980	433 599	513 446	557 781
18	Кунгурский	736 888	768 139	836 856	660 136	689 129	742 154
19	Лысьвенский	778 959	815 052	968 812	549 382	564 036	698 336
20	Нытвенский	518 748	527 634	632 149	414 270	409 688	506 880
21	Октябрьский	532 871	573 915	664 095	465 620	495 051	585 251
22	Ординский	287 699	305 972	335 105	257 861	273 150	303 047
23	Осинский	341 628	402 192	465 288	228 443	279 016	342 062
24	Оханский	257 280	322 925	300 898	209 737	267 633	259 245
25	Очерский	370 724	387 674	465 048	312 464	318 355	386 634
26	Пермский	1 574 201	1 182 030	1 296 050	1 269 861	834 478	926 665
27	Сивинский	366 985	370 049	414 857	345 212	351 185	394 355
28	Соликамский	181 994	231 050	242 077	114 117	150 515	160 824
29	Суксунский	345 295	440 064	432 054	316 426	404 932	397 080
30	Уинский	227 727	289 728	255 608	210 751	272 117	238 749
31	Усольский	150 237	174 566	169 336	112 426	130 871	106 179
32	Чайковский	728 854	565 886	941 608	318 615	123 949	474 066
33	Частинский	300 547	290 933	400 054	268 782	257 962	369 843
34	Чердынский	478 821	568 844	568 478	424 516	513 505	515 200
35	Чернушинский	695 586	765 417	839 009	535 813	597 144	652 335
36	Чусовской	696 727	697 774	938 194	440 380	425 944	638 233
37	Гайнский	356 946	440 416	488 144	329 210	413 368	458 674
38	Косинский	255 614	293 445	297 891	242 478	278 037	281 638
39	Кочевский	289 704	331 843	384 566	268 906	309 232	360 528
40	Кудымкарский	638 136	674 038	783 958	619 709	654 906	764 292
41	Юрлинский	250 056	293 791	318 649	227 286	279 611	304 047

Продолжение таблицы П1-2

№	МО и городские округа	Дефицит бюджета, тыс. руб.			дефицит бюджета расчетный с учетом новой системы распределения НДФЛ, тыс.руб.		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
42	Юсьвинский	449 124	504 808	525 036	422 467	473 021	493 933
43	Город Пермь	6 058 911	5 440 959	5 665 513	0	0	0
44	Город Березники	1 175 313	884 693	1 123 871	23	0	0
45	Город Кунгур	622 459	553 085	587 255	336 512	199 620	244 570
46	Город Соликамск	619 118	508 644	578 481	3 659	0	0
47	Город Кудымкар	287 333	338 910	332 232	174 421	219 052	208 118

Таблица П1-3

Доля НДФЛ в собственных доходах местного бюджета

№	МО и городские округа	Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета, (факт)			доля НДФЛ в собственных доходах местного бюджета при новой системе распределения НДФЛ		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	Бардымский	38,6%	32,3%	21,3%	60,2%	53,4%	39,5%
2	Александровский	49,6%	47,8%	34,2%	70,4%	68,8%	55,6%
3	Березовский	39,4%	45,7%	41,2%	61,1%	66,9%	62,8%
4	Большесосновский	35,1%	39,7%	30,0%	56,5%	61,3%	50,8%
5	Верещагинский	40,0%	54,7%	27,1%	61,6%	74,4%	47,3%
6	Горнозаводский	38,5%	47,1%	52,7%	60,1%	68,2%	72,9%
7	Гремячинский	44,3%	43,8%	51,3%	65,7%	65,2%	71,8%
8	Добрянский	31,4%	33,7%	33,1%	52,5%	55,1%	54,4%
9	Губахинский	35,6%	38,6%	46,6%	57,1%	60,2%	67,7%
10	Еловский	38,9%	18,4%	21,1%	60,5%	35,2%	39,1%
11	Ильинский	34,7%	45,5%	32,9%	56,2%	66,8%	54,2%
12	Карагайский	38,9%	50,1%	43,6%	60,5%	70,7%	65,1%
13	Кизеловский	37,8%	52,0%	52,2%	59,4%	72,3%	72,5%
14	Кишертский	45,6%	66,9%	68,9%	66,9%	83,0%	84,2%
15	Красновишерский	27,4%	23,6%	19,7%	47,6%	42,7%	37,1%
16	Краснокамский	37,5%	39,0%	38,9%	59,1%	60,7%	60,6%
17	Куединский	29,3%	32,5%	29,3%	50,0%	53,7%	50,0%
18	Кунгурский	33,9%	40,0%	39,8%	55,3%	61,6%	61,4%
19	Лысьвенский	41,0%	26,7%	30,8%	62,6%	46,8%	51,7%

Продолжение таблицы П1-3

№	МО и городские округа	Доля НДФЛ в собственных доходах бюджета, (факт)			доля НДФЛ в собственных доходах местного бюджета при новой системе распределения НДФЛ		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
20	Нытвенский	29,8%	35,6%	30,2%	50,5%	57,1%	51,0%
21	Октябрьский	37,3%	35,1%	32,5%	58,9%	56,6%	53,7%
22	Ординский	27,6%	30,6%	33,2%	47,9%	51,5%	54,5%
23	Осинский	38,1%	29,6%	28,4%	59,7%	50,3%	48,9%
24	Оханский	37,2%	32,3%	24,4%	58,8%	53,5%	43,7%
25	Очерский	36,5%	38,5%	26,4%	58,1%	60,2%	46,3%
26	Пермский	35,0%	38,3%	36,1%	56,5%	60,0%	57,7%
27	Сивинский	49,3%	31,4%	15,0%	70,1%	52,4%	29,9%
28	Соликамский	50,4%	54,0%	51,2%	71,0%	73,9%	71,7%
29	Суксунский	31,1%	46,6%	43,4%	52,0%	67,8%	64,9%
30	Уинский	28,5%	25,5%	21,4%	49,0%	45,2%	39,6%
31	Усольский	24,0%	24,8%	30,4%	43,2%	44,3%	51,3%
32	Чайковский	31,9%	33,9%	23,8%	53,0%	55,3%	42,9%
33	Частинский	27,7%	36,5%	26,7%	48,1%	58,1%	46,7%
34	Чердынский	48,5%	65,6%	49,3%	69,4%	82,1%	70,1%
35	Чернушинский	32,2%	22,4%	22,2%	53,4%	41,1%	40,7%
36	Чусовской	37,6%	26,0%	27,0%	59,2%	45,8%	47,2%
37	Гайнский	72,8%	25,0%	68,5%	86,6%	44,5%	84,0%
38	Косинский	47,2%	59,6%	57,1%	68,3%	78,0%	76,2%
39	Кочевский	43,0%	40,2%	40,1%	64,5%	61,8%	61,7%
40	Кудымкарский	38,0%	57,0%	53,9%	59,6%	76,2%	73,8%
41	Юрлинский	42,6%	39,6%	53,0%	64,2%	61,2%	73,1%
42	Юсьвинский	40,4%	50,7%	50,6%	62,0%	71,3%	71,1%
43	Город Пермь	37,6%	42,8%	44,1%	54,9%	57,9%	58,4%
44	Город Березники	38,3%	43,1%	42,1%	59,6%	59,4%	59,9%
45	Город Кунгур	40,9%	49,8%	45,7%	62,3%	70,3%	66,7%
46	Город Соликамск	37,1%	42,6%	41,1%	58,4%	60,2%	60,3%
47	Город Кудымкар	41,3%	47,8%	46,1%	62,6%	68,6%	67,1%

Таблица П1-4

**Интегральные показатели бюджетной обеспеченности территорий
Пермского края при изменении системы распределения НДФЛ**

№	МО и городские округа	Интегральные показатели бюджетной обеспеченности при изменении системы распределения НДФЛ		
		по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
1	Бардымский	1,0	5,6	1,7
2	Александровский	3,4	4,0	3,3
3	Березовский	2,1	5,5	2,7
4	Большесосновский	0,8	3,6	0,7
5	Вережагинский	2,1	6,6	3,0
6	Горнозаводский	5,2	6,6	6,0
7	Гремячинский	1,9	5,1	2,3
8	Добрянский	5,9	5,1	6,2
9	Губахинский	6,2	5,1	6,5
10	Еловский	0,8	5,8	1,5
11	Ильинский	0,4	4,3	0,6
12	Карагайский	1,1	3,5	1,0
13	Кизеловский	1,9	10,0	4,0
14	Кишертский	2,1	5,0	2,5
15	Красновишерский	1,9	4,4	2,1
16	Краснокамский	3,3	3,4	3,1
17	Куединский	1,4	5,0	1,8
18	Кунгурский	1,3	5,4	1,8
19	Лысьвенский	3,2	5,4	3,7
20	Нытвенский	2,2	5,1	2,6
21	Октябрьский	1,8	5,8	2,5
22	Ординский	1,0	3,4	0,8
23	Осинский	4,1	4,4	4,2
24	Оханский	1,6	2,7	1,1
25	Очерский	3,0	7,5	4,2
26	Пермский	3,4	4,6	3,6
27	Сивинский	0,1	5,7	0,8
28	Соликамский	5,1	4,7	5,3
29	Суксунский	0,8	4,7	1,1

№	МО и городские округа	Интегральные показатели бюджетной обеспеченности при изменении системы распределения НДФЛ		
		по объемным показателям	по показателям динамики	Сводный Интегральный показатель
30	Уинский	0,0	3,7	0,0
31	Усольский	4,7	7,9	6,0
32	Чайковский	5,1	5,5	5,5
33	Частинский	1,7	3,8	1,7
34	Чердынский	1,7	5,4	2,3
35	Чернушинский	3,5	5,0	3,8
36	Чусовской	4,3	5,1	4,6
37	Гайнский	2,9	7,6	4,1
38	Косинский	3,0	5,8	3,7
39	Кочевский	2,0	5,2	2,5
40	Кудымкарский	0,4	3,9	0,5
41	Юрлинский	1,6	0,0	0,2
42	Юсьвинский	1,1	6,1	1,9
43	Город Пермь	9,3	4,0	9,0
44	Город Березники	10,0	4,9	10,0
45	Город Кунгур	6,3	5,1	6,6
46	Город Соликамск	8,2	3,6	7,9
47	Город Кудымкар	4,6	4,1	4,6

Научное издание

**Молчанова Маргарита Юрьевна
Петрова Елена Валерьевна**

**БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

МОНОГРАФИЯ

Издается в авторской редакции

Подписано в печать 04.12.2013. Формат 60x84/16.
Усл. печ. л. 13,4. Тираж 300 экз. Заказ

Редакционно-издательский отдел
Пермского государственного национального
исследовательского университета
614990, Пермь, ул. Букирева, 15

Типография Пермского государственного национального
исследовательского университета
614990, Пермь, ул. Букирева, 15