Джамалова, Патимат Ибрагимхалилова. Развитие доходной базы бюджетов муниципальных образований в условиях децентрализации бюджетных отношений : на примере Республики Дагестан : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Джамалова Патимат Ибрагимхалилова; [Место защиты: Дагестан. гос. ун-т].- Махачкала, 2011.- 160 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/124

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретические основы исследования бюджетов муниципальных образований 11**

1.1 Сущность, функции и значение местных бюджетов в развитии экономики муниципальных образований 11

1.2 Роль налогового федерализма в формировании доходной базы местных бюджетов 26

**ГЛАВА 2. Анализ практики формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований Республики Дагестан 46**

2.1 Этапы становления и развития местных бюджетов Республики Дагестан 46

2.2 Практика формирования доходов местных бюджетов Республики Дагестан в условиях рыночного реформирования российской экономики 64

2.3 Межбюджетные трансферты в системе выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований 82

**ГЛАВА 3. Направления развития доходной базы бюджетов муниципальных образований в условиях децентрализации бюджетных отношений 98**

3.1 Наращивание экономического потенциала муниципальных образований как основа укрепления доходной базы местных бюджетов 98

3.2 Модернизация российской модели налогового федерализма как фактор развития доходной базы бюджетов муниципальных образований 114

Заключение 135

Список использованных источников 142

Приложения 155

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Реализация задач эффективной децентрализации полномочий между уровнями публичной власти, сформулированных в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2012-2014 гг.», требует осмысления накопленного опыта, выявления и изучения эволюционных процессов, обобщения разработанных принципов развития бюджетной системы Российской Федерации. Одним из наиболее сложных и актуальных направлений бюджетной реформы является повышение качества управления муниципальными финансами. Процесс становления местного самоуправления в Российской Федерации идет довольно сложно и противоречиво. На пути этого процесса стоит целый комплекс экономических, финансовых, социальных и политических препятствий.

Местные бюджеты служат важным финансовым институтом, обеспечивающим реализацию задач и функций местного самоуправления в условиях децентрализации бюджетных отношений. Однако у местных органов самоуправления до сих пор не сформировалась необходимая доходная база в виде целостной системы его финансового обеспечения. Более того, статистические данные свидетельствуют, что эта база все более размывается. Итоги последних лет показывают, что более половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета государства в настоящее время сосредоточены на уровне федерального бюджета, около одной трети - на уровне субъектов Федерации, и лишь около одной пятой на уровне местных бюджетов. В то же время за счет бюджетов муниципальных образований финансируется почти 100% расходов на среднее образование, 85% - на здравоохранение, 70% - на содержание детских садов, 80% - на коммунальные услуги, 60% -на содержание жилья. Поэтому закономерно то, что система социальной защиты, которая в настоящее время в большей своей части передана на местный уровень, не может нормально функционировать из-за недостатка средств в местных бюджетах для ее реализации.

В условиях современных социально-экономических преобразований, направленных на преодоление последствий финансово-экономического кризиса, повышение доходной базы местных органов самоуправления становится одной из ключевых в финансовой науке и практике. В этой связи важное значение приобретают теоретическое осмысление процесса

формирования и развития доходной части бюджетов муниципальных образований, разработка практических рекомендаций по выявлению факторов роста доходов местных бюджетов.

**Степень научной разработанности темы.**Среди наиболее известных зарубежных авторов, внесших значительный вклад в изучение проблем развития доходной части бюджетов разных уровней, правомерно выделить А.Смита, Д. Рикардо, Дж. Кейнса, А. Лаффера, К. Маркса, Дж. Милля, А. Маршалла, Ф. Нити, А. Пигу, Ж. Сисмонди, Э. Селигмана, Дж. Стиглица, М. А. Тюрго, М. Фридмана, Д. Хикса, и др.

Вопросы эффективного распределения налоговых доходов между звеньями бюджетной системы и укрепления доходной базы бюджетов находятся в центре внимания видных российских экономистов: Л.М. Архипцевой, С.В Барулина, О.Б. Богачевой, О.В. Врублевской, Л.И. Гончаренко, Л.Л. Игониной, И.В. Караваевой, A.M. Лаврова, Л.Н. Лыковой, И.А. Майбурова, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, А.Б. Паскачева, С.Г. Пепеляева, М.Р. Пинской, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, В.М. Пушкаревой, М.В. Романовского, СП. Сазонова, Е.Е. Смирновой, Д.Г. Черника, Т.Ф. Юткиной и др.

Актуальные проблемы формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований рассматриваются в работах А.В. Брызгалина, А.С. Бурдаковой, Е.Н. Королевой, НВ. Кошкина, В.И. Потапова, Н.В. Понамаревой, И.В. Прониной, В.В. Томарова и др.

Проблемы функционирования местных бюджетов в Республике Дагестан исследованы в работах A.M. Абдулгалимова, Б.Х. Алиева, Г.Х. Алиева, A.M. Алклычева, И.И. Ибрагимовой, Х.М. Мусаевой, Ф.И. Ниналаловой, Р.Г. Сомоева, И.С. Шабалиной и др.

Однако, при всей ценности проведенных работ, исследуемая проблема пока не получила той степени научной разработанности, которая соответствовала бы ее теоретической и практической значимости. Недостаточная разработанность ряда теоретических и методических подходов к исследованию проблемы функционирования бюджетов муниципальных образований, а также ее научно-практическая значимость обусловили выбор темы исследования, формулировку его цели и постановку основных задач.

**Цель диссертационного исследования**состоит в разработке теоретико-методических и практических рекомендаций, направленных на

развитие доходной базы муниципальных образований в условиях децентрализации бюджетных отношений.

Цель исследования обусловила необходимость постановки и решения следующих **задач,**отражающих логическую структуру работы:

- уточнить категориальную определенность и функциональное  
содержание бюджета муниципального образования;

исследовать факторы, влияющие на формирование доходной базы местных бюджетов;

изучить роль налогового федерализма в формировании доходной части бюджетов муниципальных образований;

исследовать особенности функционирования местных бюджетов Республики Дагестан;

выявить современные тенденции и проблемы формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований в условиях бюджетной децентрализации;

обосновать комплекс мероприятий, направленный на развитие доходной базы местных бюджетов.

**Объектом исследования**являются бюджеты муниципальных образований субъекта РФ (на примере Республики Дагестан).

**Предметом исследования**выступает совокупность денежных отношений, возникающих в процессе формирования доходной базы муниципальных образований.

**Методологическую и теоретическую основу**исследования составили фундаментальные разработки в области теории и практики финансов, бюджета, налогов, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных авторов, концепции и программы развития налоговой системы, межбюджетных отношений в России; законодательные и нормативные акты органов власти разных уровней по рассматриваемой проблеме.

**Инструментарно-методический аппарат исследования.**Для доказательства выдвигаемых теоретических положений и при обосновании практических рекомендаций использовались диалектический метод познания, метод сравнительного анализа, экономико-статистические методы (наблюдения, группировки, сравнения), системный подход.

**Информационно-эмпирическую базу**исследования составили статистические данные Министерства финансов РФ и Республики Дагестан, Федеральной налоговой службы РФ и её Управления по Республике

Дагестан, Министерства экономики РД, Федеральной службы государственной статистики РФ и её территориального подразделения в РД; материалы периодических изданий, комитетов по бюджетным и налоговым вопросам при законодательных и исполнительных органах власти разных уровней.

**Нормативно-правовую базу**исследования составили Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, законодательные и нормативные акты государственных органов власти и субъектов Федерации по вопросам налогообложения.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования**состоит в выдвижении и обосновании совокупности теоретических предположений, согласно которым повышение доходной базы бюджетов муниципальных образований детерминируется взаимосвязью с экономической и финансово-бюджетной подсистемами регионального хозяйственного комплекса, а также механизмом межбюджетных отношений и предполагает совершенствование действующей модели налогообложения с целью реализации задач модернизации экономики и децентрализации бюджетных отношений.

**Научная новизна исследования**заключается в разработке и уточнении теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на развитие доходной базы бюджетов муниципальных образований в условиях децентрализации бюджетных отношений.

Автором получены следующие конкретные результаты, обладающие **научной новизной:**

уточнено определение бюджета муниципального образования как совокупности денежных отношений, связанных с распределением и перераспределением части валового муниципального продукта с целью формирования фонда бюджетных ресурсов муниципального образования необходимого для выполнения возложенных на него функций и задач, включающее ресурсный, финансовый, правовой и функциональный признаки, что отражает реализацию комплексного подхода к исследованию данной финансовой категории;

установлен состав внутренних и внешних факторов, влияющих на формирование доходов местных бюджетов; обоснована роль налогового федерализма в формировании доходной базы бюджетов муниципальных образований, что позволило сформулировать концептуальные основы разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней;

- идентифицированы на основе проведенного анализа действующего  
механизма формирования доходов бюджетов муниципальных образований на  
современном этапе развития Республики Дагестан структурные  
характеристики доходной базы местных бюджетов, связанные с  
преобладанием доли финансовой помощи над собственными доходами. Это  
способствовало выявлению резервов роста экономического потенциала  
местных бюджетов Республики Дагестан;

выявлены на базе SWOT-анализа достоинства и недостатки действующей системы распределения налогов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ, что позволило обосновать направления реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации с целью повышения доходной базы бюджетов муниципальных образований Дагестана;

предложен комплекс мероприятий, способствующих развитию доходной базы местных бюджетов, сочетающий в себе меры по наращиванию экономического потенциала, оптимизации налоговых льгот, совершенствованию межбюджетных отношений, основанных на модернизации существующей модели налогового федерализма, а также повышению результативности администрирования налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований.

**Область исследования.**Диссертационная работа выполнена в рамках Паспорта специальности ВАК 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит, раздела 2 «Общегосударственные, территориальные и местные финансы», п. 2.7. «Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования», п. 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов».

**Теоретическая значимость исследования**заключается в том, что полученные в нем концептуальные выводы развивают и дополняют ряд существенных аспектов теории финансов и налогообложения, могут служить теоретической базой для обоснования механизма повышения доходной базы бюджетов муниципальных образований.

**Практическая значимость**выполненного исследования заключается в разработке конкретных предложений и рекомендаций по повышению доходной базы бюджетов муниципальных образований. Результаты исследования могут быть применены органами местного самоуправления в

качестве теоретической и методической базы при разработке документов нормативно-правового характера в данной сфере, а также в их практической деятельности.

Сформулированные в диссертации положения и рекомендации могут служить основой дальнейших научных исследований, использоваться в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам: «Территориальные финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации».

**Апробация результатов исследования.**Основные положения диссертационной работы докладывались и получили апробацию на ряде Международных, Всероссийских и вузовских научно-практических конференциях в городах Кизляр, Махачкала и Ростов-на-Дону.

Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе ДГУ в процессе преподавания курсов «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации».

**Публикации.**По теме диссертации опубликованы 5 работ (в том числе 2 статьи в журналах, рекомендованных ВАК) общим объёмом 2,4 п.л. (в т.ч. авт. 1,4 п.л.)

**Структура и объем диссертационной работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, объединенных в 7 параграфов, заключения, списка использованных источников, включающего 161 наименование. Работа содержит 23 таблицы, 8 рисунков, и 5 приложений.

## Роль налогового федерализма в формировании доходной базы местных бюджетов

В условиях проводимых в Российской Федерации экономических реформ вопросы взаимоотношений органов власти разных уровней власти приобретают все большую остроту. Современные тенденции развития российского федерализма в сфере налогов указывают на необходимость пересмотра системы разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, в том числе в области налогообложения, повышения значимости системы местных налогов. Местные налоги, как известно, являются важнейшей составляющей региональной экономики и экономической политики. Обеспечивая пополнение доходной части бюджетов местных органов самоуправления, они одновременно выполняют функцию регулирования экономики, поскольку могут дополнительно стимулировать или ограничивать предпринимательскую деятельность.

Совершенствуя налоговую систему, нельзя забывать, что речь должна идти не только об интересах федерального бюджета. Наша страна — федеративное государство, и интересы субъекта Федерации и органов местного самоуправления должны соблюдаться так же, как интересы центра. В соответствии со статьей 12 Конституции РФ в РФ признается и гарантируется местное самоуправление, которое является самостоятельным и не входит в систему органов государственной власти. Однако в настоящее время налоговая политика в большей степени ориентирована на регулирование налоговых полномочий муниципальных образований на уровне федерального законодательства.

Предусмотренное Налоговым кодексом решение о закрытом перечне как федеральных, так и региональных и местных налогов в целом правильно и экономически обосновано. Но представляется экономически неверным резкое ограничение налоговых прав органов местного самоуправления. Налоговый кодекс значительно урезает права местных органов власти по установлению налогов, при этом существуют отдельные противоречия. В нем определено, что под установлением налога понимается определение основных элементов налогообложения, к таким элементам относятся: налогоплательщик, объект налога, налоговая база, налоговая ставка, налоговый период, порядок и сроки уплаты налога в бюджет, в который зачисляется налоговый оклад.

Следовательно, имея конституционное право «устанавливать местные налоги», органы местного самоуправления должны иметь право и обязаны устанавливать все названные выше элементы налогообложения. Эти полномочия у местного самоуправления уже есть, и какая-либо еще дополнительная их передача федеральными законами не требуется. В то же время НК РФ установлено (ст. 12, п. 4), что представительные органы местного самоуправления при установлении местных налогов определяют лишь налоговые ставки (в пределах, установленных Налоговым кодексом), налоговые льготы, порядок и сроки уплаты. Все остальные элементы налогообложения устанавливаются НК.

Таким образом, Налоговый Кодекс РФ существенно ограничивает права местного самоуправления, поскольку лишает их устанавливать иные элементы налога, кроме налоговых ставок и льгот. Предоставление местным органам власти прав по регулированию всех элементов по местным налогам обеспечит конституционные права и реальную самостоятельность муниципальных образований в формировании финансовой основы местного самоуправления ".

Следует отметить, что формирование доходной базы бюджетов муниципальных образований определяется комплексом многообразных факторов. Выявление всего спектра этих факторов представляет собой достаточно сложную задачу. Как правило, рассматривая данную проблему, исследователи выделяют основные группы факторов, используя различные классификационные признаки.

По источнику возникновения всю совокупность факторов, воздействующих на доходную базу бюджетов муниципальных образований, можно разделить на внешние и внутренние (табл. 1.2).

К внешним относят факторы, которые оказывают влияние на доходную часть муниципалитетов через федеральные механизмы воздействия или включают в себя определенные исходные условия развития того или иного муниципального образования. Особенность этих факторов состоит в том, что местные органы власти не могут значительным образом повлиять на изменение этих факторов.

Под внутренними понимают такие факторы, которые подвержены влиянию муниципальных органов власти, чьи усилия должны быть направлены на преимущественное использование таких факторов .

Такая классификация имеет, на наш взгляд, существенное научное и практическое значение, поскольку позволяет выделить группы факторов внешнего влияния, которые не могут быть изменены муниципальными образованиями, но должны быть учтены ими при оценке возможностей формирования доходной части бюджета, и внутренние факторы, подверженные воздействию местных органов самоуправления, что во многом определяет перспективы их социально-экономического развития.

Внешние факторы представляют собой совокупность общих условий и параметров развития экономики муниципальных образований, оказывающих воздействие на формирование доходной базы местных бюджетов, а также различные характеристики взаимодействия хозяйственного комплекса муниципальных образований с иными хозяйственными системами (система распределения налоговых источников доходов между бюджетами разных уровней, внешнеэкономическая деятельность, экспорт и импорт товаров и услуг, экономическая интеграция и пр.).

## Практика формирования доходов местных бюджетов Республики Дагестан в условиях рыночного реформирования российской экономики

С начала 90-х годов в бюджетно-налоговой системе России стали происходить принципиальные изменения. Началом этому послужили процесс перестройки гласности и переход к новым, рыночным отношениям в экономике. Стала закладываться новая правовая база под деятельность местных и региональных органов власти, укрепляться их материальная и финансовая основа. В Республике Дагестан были приняты важнейшие законодательные акты нового периода деятельности органов местного самоуправления. Например; в законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Дагестан» от 27 февраля 1992 г. дается характеристика бюджета, бюджетной системы и бюджетного процесса республики. В нем закреплен принцип единства и самостоятельности бюджетов, определены их доходы и расходы, а также методы сбалансирования.28

С начала рыночных преобразований и по современный период фискальная роль местных налогов и сборов продолжается оставаться весьма низкой (их удельный вес не превышает 2-6% от общей суммы доходных источников консолидированного бюджета РФ). Это свидетельствует о серьезном ослаблении налоговой базы, о высокой доле централизации доходов, формируемых на местах. Так в 1994г. доля местных налогов в бюджете г. Москвы составила лишь 4,6% . В структуре бюджетных доходов г. Костромы за 1997г. местные налоги и сборы составили 10, 5% . В Республике Дагестан в период 1992-1998гг. удельный вес местных налогов и сборов в налоговых доходах консолидированного бюджета РД не превышал 5%. В 2010 г. местные налоги составляют 5,8% налоговых доходов консолидированного бюджета РД (табл. 1.3).

Столь малое фискальное значение местных налогов и сборов показывает, что их основная функция — обеспечение доходов публичных образований - не достигается. Следовательно, в основу местной налоговой системы должны быть положены иные принципы. Во всяком случае, советский путь закрепления за местами налогов и сборов «по остаточному принципу» в настоящее время показал свою неэффективность.

В условиях формирования рыночных отношений, система местных налогов и сборов в РФ неоднократно изменялась как в сторону увеличения их количества, так и в сторону сокращения. В 1992 году Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» было установлено право республиканских (в составе РФ), краевых, областных органов представительной власти на введение 3 видов региональных налогов и местных органов - на введение 21 вида местных налогов и сборов .

Первые годы рыночных преобразований в Дагестане (как и в целом по РФ) характеризовались значительным спадом производства, сокращением инвестиций, снижением уровня доходов большинства населения. С 1992 по 1996гг. наблюдалось снижение всех основных социально-экономических показателей. Наиболее тяжелым по величине спада промышленного производства был 1994г.: объем его производства сократился в Республике Дагестан на 40%.32 В последующие годы социально-экономическое положение Республики продолжало ухудшаться вплоть до 1997г. Так, в 1995г. объем производства Валового регионального продукта (ВРП) составил 87,3%, продукция промышленности - 85,2 %, инвестиции в основной капитал 85,3% к уровню 1994г. Лишь в 1997г. появились некоторые признаки стабилизации. Прирост валового регионального продукта в РД составил 2,6% к уровню 1996г. В 1998г. вновь начался спад экономики РД, существенно ухудшились основные макроэкономические показатели. Объем производства ВРП за 1998г. снизился на 2,4%, инвестиции в основной капитал сократились на 36,0%. Произошло существенное снижение уровня жизни населения. Реальные денежные доходы населения упали на 9,5%. Численность безработных в 1998г. увеличилась на 1,7%, что составило 22,8% экономически активного населения Республики. Период с 2000 по 2008 годы можно охарактеризовать как период восстановления и укрепления экономики республики после неблагоприятного этапа предшествующих лет. Заметно увеличились темпы экономического роста, положительные сдвиги произошли в динамике уровня жизни населения, стабилизировалась общественно-политическая ситуация. Однако мировой кризис вновь сказался на доходных источниках бюджетов разных уровней. В результате кризиса проблемы доходной базы бюджетов территорий в целом по стране усилились. Они стали причиной снижения поступлений от налога на прибыль организаций, роста безработицы, влекущего за собой сокращение поступлений от налога на доходы физических лиц, являющегося основной составляющей доходов региональных и местных бюджетов34. Следует отметить, что анализ особенностей формирования доходной базы местных органов самоуправления имеет важное значение для исследования специфики функционирования местных бюджетов. Основными направлениями анализа местных бюджетов Республики Дагестан в рыночных условиях являются: удельный вес доходов и расходов; выявление тенденций в разграничении налоговых поступлений между республиканским и местными бюджетами; распределение расходных обязательств между региональными и местными органами власти. В настоящее время в Республике Дагестан функционируют 10 городских бюджетов, 42 районных бюджета и 706 бюджетов сельских поселений35.

За период 2008-2010гг. доля совокупных доходов местных бюджетов в составе доходов консолидированного бюджета Республики Дагестан постоянно снижалась (см. табл. 2,6). В 2009 г. по сравнению с 2008 г. она уменьшилась на 2,4 п.п. и составила 30,8%, в 2010 г. она упала до 30,1%. Сокращение доходов местных бюджетов наблюдается в целом по России. Причина этому в первую очередь, как отмечалось выше, кризисными явлениями в экономике, а также проводимой в последние годы государственной политики по аккумуляции бюджетных средств в федеральном бюджете. Региональные органы власти, в свою очередь, в целях компенсации потерь финансовых средств вынуждены использовать те же приемы в отношении местных органов власти.

## Межбюджетные трансферты в системе выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Проведенный анализ бюджетов муниципальных образований Республики Дагестан показывает, что органы местного самоуправления до сих не получили реальной возможности самостоятельно и в достаточном размере формировать собственные бюджетные средства; местные бюджеты наполняются в основном за счет финансовых доходов, источники и объемы которых этим органам не подконтрольны. В итоге сложился устойчивый дисбаланс между расходными обязательствами и доходными возможностями местных бюджетов.

Низкая обеспеченность собственными доходами муниципальных образований чревата рядом последствий: высокой зависимостью от воли вышестоящих органов власти; порождением иждивенческих настроений органов местного самоуправления при формировании доходов бюджета; снижением их ответственности по исполнению бюджетов; мобилизации дополнительных поступлений; негибкости в использовании финансовых средств и выполнении обязательств перед населением. Высокая зависимость местных , бюджетов от бюджетного регулирования не стимулирует активные действия органов местного самоуправления по наращиванию налогового потенциала на подведомственной территории, что свидетельствует о необходимости совершенствования данного механизма. Кроме того, финансовая ситуация на местном уровне усугубляется неравномерностью развития территорий, наличием депрессивных районов с узкой налоговой базой и низким доходным потенциалом, не обеспечивающим в должной степени местный бюджет доходами. Не менее важны различия в природно-климатических условиях, географическом положении и другие факторы, влияющие на уровень жизни и обусловливающие объем минимально необходимых расходов.

Учитывая вышеизложенное, необходимо посредством реформирования местных бюджетов сконцентрировать особое внимание на проблемах аккумуляции финансовых средств и их концентрации на приоритетных направлениях, отвечающих интересам социально экономического развития муниципальных образований, создать условия для максимального использования их внутреннего потенциала и возможности привлечения дополнительных, самостоятельно заработанных ресурсов.

Создание адекватной модели бюджетного устройства Российской Федерации предполагает формирование эффективного бюджетного механизма, направленного на регулирование бюджетных отношений, посредством распределения финансовой помощи по вертикали .бюджетной системы страны. Государство обеспечивает управление межбюджетными отношениями путем изменения принципов, методов и способов формирования бюджетных доходов и расходов, также регулируя пути и направления, как нисходящих, так и восходящих бюджетных потоков, уточняя механизмы и пропорции распределения централизованных ресурсов, а также тех, кому и на каких условиях они предназначаются.

В Российской Федерации сложилась система, когда основная часть доходных источников формируется за счет регулирующих налогов, не может обеспечить самостоятельности местных бюджетов. Другой отличительной чертой действующей в РФ системы распределения налоговых доходов между различными уровнями бюджетной системы является исключительная узость перечня собственных местных налогов (см. рис. 3.2). То есть таких, размеры поступлений от которых полностью зависят от местной ситуации.

Обратимся к практике реализации механизма оказания финансовой помощи муниципальных образований в Республике Дагестан.

Как видно на рисунке 2.3, доля средств, получаемых бюджетом республики из федерального центра, остается значительной. В настоящее время дотации и субвенции из федерального бюджета РФ составляют свыше от всех поступлений в консолидированный бюджет республики. Это свидетельствует о полной финансовой зависимости экономики и социальной сферы Республики Дагестан от федерального центра.

В структуре доходов всех бюджетов муниципальных образований республики также основное место занимает финансовая помощь, существующая в различных формах: дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований, взаимные расчеты. Эти формы наряду с дифференциацией нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов являются составными элементами механизма бюджетного выравнивания.

Большая часть муниципальных образований Дагестана относится к высокодотационным. Такая ситуация сложилась по объективным причинам. Муниципальные образования в каждом регионе Российской Федерации различаются между собой по целому ряду параметров, среди которых можно выделить: численность населения, экономический и налоговый потенциал, уровень развития инфраструктуры и др. Эти различия обусловлены взаимодействием демографических, социальных, экономических и географических факторов. Определенный уровень дифференциации доходов территорий, выражающий степень неравномерности распределения доходов и благ, неизбежен, и является источником противоречия в выборе между эффективностью и справедливостью при распределении доходов между населением и территориями. Однако положительная черта у неравенства есть, так как создает побудительные мотивы стимулирования развития и в конечном итоге саморазвития.

## Модернизация российской модели налогового федерализма как фактор развития доходной базы бюджетов муниципальных образований

Важнейшей задачей на современном этапе развития Российской Федерации, как государства федеративного типа, предполагающего децентрализацию бюджетно-налоговых отношений, является приближение местного самоуправления к населению и обеспечение эффективности деятельности муниципальных образований в решении вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий. Это требует изменения территориальных основ местного самоуправления, совершенствования межбюджетных отношений и существующей модели налогового федерализма. Данная концепция заложена в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ, 6.10.2003 г.), который обеспечивает тесную взаимосвязь между территориальной организацией местного самоуправления и ее финансовой основой.

Формирование системы местных налогов связано с процессом налоговой децентрализации. Налоговая децентрализация на местном уровне представляет собой процесс передачи в ведение органов местного самоуправления поступлений от местных или регулирующих (совместных) налогов, способствующий усилению их самостоятельности. Налоги, закрепленные на постоянной или долговременной основе, обеспечивают муниципальным органам власти устойчивую базу для долгосрочного бюджетного планирования, самостоятельного управления расходами.

Важным аспектом налоговой децентрализации является право местных органов власти на определенную степень независимости в установлении местных налогов. Это означает одновременно и их ответственность, связанную с необходимостью принятия на себя обязательств по предоставлению общественных услуг. Положение о том, что право установления местных налогов, расходования средств и ответственность за финансирование общественных услуг должно быть закреплено за одним и тем же уровнем власти, предполагает необходимость для данного органа власти отчитываться перед населением.

Прозрачность расходования средств может достигаться лишь в том случае, когда региональные и местные органы власти финансируют свои расходы за счет собственных налоговых поступлений. Средства, собранные на местах, расходуются соответствующими органами управления, как правило, более осмотрительно, чем ресурсы, полученные в порядке финансовой помощи. В этом плане налоговая децентрализация способствует прозрачности муниципальной финансовой политики и облегчает контроль со стороны общественности за обоснованностью расходов, финансируемых за счет налоговых доходов.

Самостоятельность в области установления местных налогов позволяет соответствующим органам власти варьировать объем и качество предоставляемых общественных услуг в соответствии с потребностями населения данной территории. Деятельность органов власти в этом направлении практически невозможна без предоставления им права изменять размеры своих доходов путем установления местных налогов. Кроме того, отсутствие достаточного уровня самостоятельности властных структур в части изменения объемов доходов может усиливать иждивенческие позиции, вызывать неэффективное использование предоставленных трансфертов и попытки оправдания плохого качества услуг недостаточным финансированием независимо от реальных размеров средств, находящихся в распоряжении соответствующих органов власти.

Следует отметить, что в настоящее время по уровню бюджетной децентрализации Российская Федерация практически не уступает большинству федеративных государств, однако, формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. При этом федеральным законодательством установлены крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Кроме того, противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов и формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий усугубляются наличием ряда макроэкономических проблем, резкими различиями в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Эффективная система налогового федерализма, обеспечивающая устойчивый экономический рост, должна отвечать пяти основным требованиям: во-первых, четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти; во-вторых, региональные власти должны обладать в пределах своих территорий и полномочий достаточной степенью автономии в проведении финансово-экономической политики; в-тргтьих, федеральный центр должен иметь эффективные полномочия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства; в-четвертых, региональные власти должны находиться в рамках жестких бюджетных ограничений; в-пятых, все эти условия должны быть стабильными и не должны являться предметом торга. Однако проведенный анализ показывает, что отечественная модель налогового федерализма не отвечает ни одному из этих критериев. Реальная фискальная децентрализация определяется не столько количеством, сколько качеством налоговых полномочий каждого уровня бюджетной системы. Иными словами, наличие большого количества собственных доходных источников и прав по управлению ими, при их малозначимости не позволяет говорить о финансовой независимости бюджетов субъектов РФ.