Федячкин, Владислав Анатольевич. Развитие механизма формирования бюджетных доходов на муниципальном уровне : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Саранск, 2005. - 200 с. : ил.

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ 10

1.1. Экономическое содержание бюджетов местного самоуправления 10

1.2. Проблемы формирования и сбалансированности местных бюджетов в современных условиях 26

1.3. Характеристика механизма формирования муниципальных бюджетов в зарубежных странах 42

ГЛАВА 2. ИССЛЕДОВАНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ (НАПРИМЕРЕРМ) 68

2.1. Механизм формирования доходной части местных бюджетов 68

2.2. Анализ состава и структуры доходов бюджетов местного самоуправления 80

2.3. Оценка бюджетного регулирования в Республике Мордовия 103

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 118

3.1. Развитие методологии и методики прогнозирования и планирования местных бюджетов 118

3.2. Разработка мероприятий по обеспечению финансовой самостоятельности органов местного самоуправления 134

3.3. Пути совершенствования механизма бюджетного регулирования на муниципальном уровне в условиях депрессивности территорий 153

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 166

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 171

ПРИЛОЖЕНИЯ 190

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Экономические и политические реформы, проводимые в России с начала девяностых годов, не могли не затронуть сферу государственных финансов, и, в первую очередь, бюджетную систему. Очевидно, что успех экономического реформирования в нашей стране в большой степени зависит от того, в каких направлениях пойдет преобразование финансовой системы общества, насколько бюджетная политика государства

будет отвечать требованиям времени.

**г'**# В бюджетной системе страны местные бюджеты самые многочислен-

ные. Любая власть успешно реализует возложенные на нее функции только в  
том случае, если имеет необходимую финансово- экономическую базу, позво  
ляющую ей обеспечить выполнение своих полномочий и создавать условия для  
дальнейшего развития территории. Однако, принятые за годы реформ законы  
не создали достаточно четкого механизма гарантий местному самоуправлению  
финансовой самостоятельности и независимости. Поэтому самые серьезные  
трудности становления местного самоуправления в современной России обу  
словлены острой хронической недостаточностью финансовых средств для пол-  
ноценного и сбалансированного развития муниципальных образований.  
ф Таким образом, актуальность проблематики предопределила выбор темы

данной диссертационной работы.

**Степень разработанности проблемы.**Исследованием процессов формирования бюджетных средств, изучением проблем взаимодействия разных уровней власти в ходе регулирования бюджетных отношений, определением роли и места федеральных, региональных и местных бюджетов в социально-экономическом развитии России в разные годы занимались такие экономисты как: Аллахвердян Ю.А., Баранова Л.Г., Бирман A.M., Боголепов Д.П., Богомо-

.# лов В.Е., Вознесенский Э.А., Врублевская О.В., Васильева М.В., Дробозина

A.A., Дьяченко В.П., Игудин А.Г., Павлова Л.П., Пансков В.Г., Поляк Г.В., Пеньков Б.Е., Петров Ю.А., Любимцев Ю.И., Родионова В.М, Романовский # М.В., Сычев Н.Г., Ходорович М.И., Ширкевич Н.А., Черник Д.Г. и другие. Ими создана обширная теоретическая база научных знаний и сформулированы фундаментальные положения финансовой науки в вопросах функционирования бюджетной системы страны.

Богатый практический опыт, накопленный в годы реформ, лег в основу  
исследований таких ученых как: Алексеев О.Б., Алимурзаев Г.Н., Артемьева  
С.С, Белокуров О.В., Бельтюков В.В., Бергаль Е.В., Васильев М.А., Воронин  
*ty*А.Г., Генисаретский О., Глазычев В., Зарипова И.Р., Захарова Т.В, Кириллов

Ю., Лапин В.А., Марчук Н.А., Ореховский П.А., Рубан В.А., Саначев И.Д., Филимонов Б.И. и других. Работы этих ученых посвящены поиску более эффективных механизмов взаимодействия бюджетов разных уровней, совершенствованию межбюджетных отношений, оптимизации бюджетных процессов на местах.

Однако, продолжающийся процесс развития бюджетных отношений, стремительное изменение бюджетного и налогового законодательств, недостаточная научная обоснованность отдельных предлагаемых методов

решений назревших проблем обусловили необходимость теоретического ***'V\****

обобщения имеющегося опыта, побудили к продолжению и углублению ис-

следований по рассматриваемой проблематике, определили выбор цели, задач, объекта и предмета исследования.

**Целью диссертационного исследования**является разработка теоретических положений, методических и практических рекомендаций по развитию механизма формирования бюджетных доходов в муниципальных образованиях. Для достижения поставленной цели в работе предполагалось решить следующие задачи:

- исследовать теоретические и методологические аспекты механизма  
*fa.*формирования доходной части бюджетов местного самоуправления;

провести сравнительный анализ зарубежного опыта формирования муниципальных бюджетов;

проанализировать действующую практику формирования доходов местных бюджетов на примере Республики Мордовия и дать оценку бюджетного регулирования;

определить направления развития методологии и методики прогнозирования и планирования местных бюджетов;

разработать мероприятия по обеспечению финансовой самостоятельности органов местного самоуправления;

предложить меры по совершенствованию механизма бюджетного регулирования на муниципальном уровне.

**Объектом исследования**являются местные бюджеты Республики Мордовия.

**Предметом**исследования является механизм формирования доходной части бюджетов муниципальных образований.

**Теоретической и методологической базой**послужили научные труды известных отечественных и зарубежных ученых по вопросам формирования бюджетных доходов, материалы международных, всероссийских и региональных научно-практических конференций. Широко использовались законы Российской Федерации, указы Президента и постановления Правительства по вопросам местного самоуправления, бюджетные законы и отчеты об их исполнении, законодательные и нормативные акты органов местного самоуправления, данные о социально-экономическом развитии муниципальных образований Республики Мордовия. Работа написана на основе обработки большого объема практического материала.

В работе использовались следующие методы исследования: монографический, статистический, аналитический, диалектический, а также сравнения и сопоставления.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в разработке комплекса теоретических положений, методических и практических рекомендаций по развитию механизма формирования бюджетных доходов на муниципальном уровне. Основные результаты, определяющие новизну проведенного исследования, состоят в следующем:

уточнено понятие местных бюджетов в отношении выделения интересов населения муниципальных образований, что позволяет учитывать социальный аспект формирования и исполнения бюджетов органов местного самоуправления с целью соблюдения принципов межбюджетных отношений (с. 11-22);

разработаны предложения по использованию элементов зарубежного опыта, предполагающие выделение нецелевых трансфертов только для обеспечения минимальных бюджетов; установление параметров распределения регулирующих доходов на срок не менее пяти лет, предоставление местным органам власти права повышать ставку федерального или регионального налога на своей территории; что позволит местным органам власти иметь дополнительные налоговые поступления и четкие ориентиры своего развития на среднесрочную перспективу (с.42-67);

исследовано содержание бюджетного планирования на основе выделения элементов блоков стратегического и текущего бюджетного регулирования, что позволяет учитывать все факторы бюджетной политики муниципальных образований и предложены методические рекомендации по переходу к среднесрочному бюджетному планированию на муниципальном уровне, позволяющие прогнозировать бюджетные доходы, а также формировать программы развития (с.75-79,118-124);

-разработан метод оценки состояния и изменений местного бюджетного фонда, состоящий из форм документов и методики расчета включенных в них показателей, позволяющий произвести глубокий анализ доходной части местного бюджета и выбрать научно обоснованные ориентиры социально-экономического развития;

- обоснована необходимость разграничения в структуре бюджетных дохо  
дов собственных, регулирующих, безвозмездных и заемный средств, что спо-

# собствует совершенствованию бюджетного планирования и реализации принципов самодостаточности муниципальных образований (с.124-133);

- предложены мероприятия по развитию механизма формирования доход  
ной базы местных бюджетов (переход к составлению среднесрочного финансо  
вого плана; составление бюджета на программной основе; формирование сис  
темы контроля за использованием бюджетных средств; укрепление собственной  
налоговой базы местных бюджетов), что способствует повышению доходности и

^ обеспечению финансовой самостоятельности (с. 134-153);

-разработаны меры по совершенствованию механизма бюджетного регулирования, предполагающие разделение финансовой помощи на три категории (на обеспечение муниципальному образованию минимально необходимого бюджета, рассчитанного в соответствии с минимальными стандартами, нормами и нормативами; на финансирование целевых мероприятий; на дополнительную финансовую помощь в зависимости от выполнения установленного круга показателей) и применение корректирующего коэффициента, учитывающего исполнение налогового потенциала, что создаст стимулы для проведения на местном уровне рациональной бюджетной политики (с. 154-165).

**Практическая значимость**диссертационного исследования заклю-чается в разработке конкретных предложений и рекомендаций по формированию доходной базы бюджетов местного самоуправления, совершенствованию бюджетного процесса, направленному на последовательное повышение уровня бюджетного самообеспечения муниципальных образований.

Формы документов, разработанные в диссертации, предлагаются к использованию органами местного самоуправления для получения объективной оценки социально-экономического развития муниципального образования, научно обоснованного выбора проводимой бюджетной политики, выявления тен-

\*' денций и перспектив развития.

Научные положения, выводы и рекомендации диссертационной работы могут быть использованы в ВУЗах и колледжах в процессе преподавания учебных дисциплин «Бюджетная система РФ», «Доходы бюджета», "Налоги и налогообложение", а также при разработке и чтении спецкурсов по совершенствованию бюджетных отношений.

**Апробация результатов исследования.**Основные теоретические и практические положения диссертационного исследования докладывались автором на: Международной научно-практической конференции «Программно-целевое регулирование социально-экономических процессов на региональном и муниципальном уровнях» (г.Саранск, ноябрь 2002 г.); республиканской научно-практической конференции «Формирование инновационной модели развития региона» (г.Саранск, май 2003 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Региональные проблемы развития и государственной поддержки малого бизнеса» (г.Саранск, ноябрь 2003 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы банковского права в России» (ноябрь 2005 г.).

**Публикации.**По результатам выполненных исследований опубликовано 7 работ, отражающих основное содержание диссертационного исследования общим объемом 2,3 п.л.

**Структура диссертационной работы**обусловлена поставленными целью и задачами исследования. Она состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, включающего 225 наименований источников, 12 приложений, содержит 200 страниц, 21 таблицу, 3 рисунка.

## Экономическое содержание бюджетов местного самоуправления

Развитие рыночных методов хозяйствования вызвало большой интерес к проблемам местного самоуправления, основная из которых - обеспечение органов местного самоуправления достаточными финансовыми и материальными ресурсами - приобрела особую остроту и актуальность и имеет в настоящее время чрезвычайно важное практическое и теоретическое значение. Финансовой базой местных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают им возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями и получать от них доходы.

Местные бюджеты - один из главных каналов доведения до населения конечных результатов производства. Через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными группами населения. Из этих бюджетов в известной мере финансируется развитие отраслей производственной сферы, в первую очередь местной и пищевой промышленности, коммунального хозяйства, объем продукции и услуг которых также являются важным компонентом обеспечения жизнедеятельности населения.

Вопросы формирования местных бюджетов в настоящее время интересуют практически всех: от работников органов местного самоуправления и ученых-экономистов до простых налогоплательщиков. Однако, в отечественной научной литературе, на наш взгляд, недостаточно раскрыта экономическая природа местных бюджетов, что требует уточнения содержания понятия "местный бюджет". Очевидно, что определение понятия "бюджет" включает в себя понятие "местный бюджет". Вместе с тем, последнее понятие по своему содержанию должно быть богаче первого, так как конкретное всегда содержательнее общего.

Термин "бюджет" происходит от старо-нормандского слова bougette, что означает кожаный мешок. Так назывался портфель, в котором приносилась в парламент смета расходов и доходов. От него образовалось впоследствии английское слово budget, перешедшее потом и в другие языки.

В современной отечественной экономической литературе: законах, учебниках, научных статьях, монографиях - сложилась ситуация, когда термин "бюджет" используется одновременно для обозначения различных по своей природе объектов. Существует как минимум четыре аспекта в видении бюджета, который можно рассматривать как: денежные отношения; нормативно-правовой акт; фонд денежных средств, централизуемых органами власти соответствующего уровня; плановый документ, отражающий конкретные доходы и расходы, относящиеся к компетенции органов власти соответствующего уровня. Отсутствие единого методологического подхода к терминологии привело к тому, что авторы не всегда соблюдают правило формальной логики, по которому каждому определяемому объекту соответствует свое собственное, лишь ему присущее определение.

## Механизм формирования доходной части местных бюджетов

Формирование доходов бюджетов муниципальных образований базируется на нормативно-законодательной основе. Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. является важным моментом становления и развития местного самоуправления в России. Статьей 12 Конституции, определяется самостоятельность местного самоуправления в вопросах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов, установления местных налогов и сборов. Таким образом, Конституция положила начало формированию института местного самоуправления - одной из основ государственного устройства Российской Федерации (Часть 1 статьи 16 Конституции Российской Федерации устанавливает, что положения главы 1 Конституции, в которую входит и 12 статья о местном самоуправлении, составляют основу конституционного строя Российской Федерации).

В законе «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июня 1991 г. определен состав финансовых ресурсов местного самоуправления, которые складываются из бюджетных и внебюджетных средств, кредитных ресурсов, валютных средств местных органов власти. В нем зафиксировано, что местные органы власти самостоятельно разрабатывают, утверждают и исполняют свои бюджеты: вмешательство вышестоящих органов в бюджетный процесс не допускается.

В законе «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» сформулированы новые понятия минимальных социальных и финансовых норм, средней финансовой обеспеченности, принципы самостоятельности бюджетов, регулирования финансовых отношений. В нем регламентируются права местных органов власти при рассмотрении разногласий по формированию их бюджетов, их гарантии и ответственность за принятые решения по бюджетным вопросам.

В законе «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27ю. 12.91 г № 2118-1 все налоги, поступающие в бюджетную систему были подразделены на федеральные, региональные и местные и указана компетенция местных органов власти по отношению к местным налогам: право вводить на подведомственной территории налоги, устанавливать ставки, предоставлять налоговые льготы, контролировать взимание налогов и т.д.

## Развитие методологии и методики прогнозирования и планирования местных бюджетов

Начиная с 90-х годов актуальнейшей проблемой управления на муниципальном уровне стала экономика. Значимость реализации местных экономических проблем зафиксирована всероссийским экспертным исследованием «Демократия и местное самоуправление», проведенным в 1995 г., затем в 1999 г., причем выявлено повышение оценки значимости.

Особенностью деятельности органов местной власти в истекший период стала более четкая организация, включая плановость. Основная их часть, после обсуждения с местным сообществом, приняла и реализует планы социально-экономического развития муниципальных образований, непосредственно касающихся подъема деятельности производственных предприятий.

В данной связи разработаны методологические и организационные основы бюджетного планирования. Бюджетное планирование можно рассматривать с различных позиций: как элемент бюджетного механизма, как инструмент управления системой бюджетов и межбюджетными отношениями, как механизм реализации бюджетной политики. Организационно бюджетное планирование строится на ряде принципов, основными из которых являются самостоятельность, научность и гласность.

Процесс планирования тесно связан с его методологией, представляющей собой совокупность методов планирования, отражающих объективные закономерности развития бюджетных отношений. Методология современного бюджетного планирования включает в себя следующие методы разработки планов, программ и прогнозов: балансовый, нормативный, системного анализа и синтеза, экономико-математические методы.

В современных условиях на первый план выдвигаются задачи постоянного улучшения качества и совершенствования процессов бюджетного планирования и анализа доходов бюджета, дальнейшего развития автоматизации деятельности налоговых органов республики, территориальных органов казначейства, Министерства финансов. Плановые расчеты целесообразно дополнять прогнозом, полученным на основе многофакторных корреляционных моделей. Это позволит учесть наиболее значимые факторы, влияющие на величину каждого вида доходов. Для исследования всего спектра факторов, влияющих на объем платежей в бюджет необходимо проведение всеми финансовыми органами республики глубокого экономического анализа. Следует увеличить точность и достоверность прогноза социально-экономического развития РМ путем проведения комплексного анализа всех факторов, влияющих на конкретные макроэкономические показатели. Совершенствованию процесса управления бюджетными ресурсами регионов способствовали бы выработка единой комплексной методики оценки территориального бюджета и унификация системы аналитических таблиц для каждого уровня бюджетной системы. Закрепление в региональных законодательных актах за определенными ведомствами, финансовыми, контрольными органами обязательного проведения анализа бюджетных показателей по системе унифицированных аналитических таблиц, установление конкретных жестких сроков этого анализа приведут к упорядочению работы по оценке доходов бюджета в регионе.