Ступникова Оксана Емельяновна. Закономерности формирования налоговой системы и ее влияние на местные доходы в транзитивной экономике : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01, 08.00.10 Ростов н/Д, 2005 180 с. РГБ ОД, 61:05-8/4252

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1.ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА ВЛИЯНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ НА ДОХОДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 13

1.1. Концептуальные подходы к построению эффективной налоговой системы 13

1.2. Экономическое содержание налогового бремени и его пределы...36

1.3. Факторный анализ налогооблагаемой базы в муниципальных образования 54

ГЛАВА 2. ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ СТРУКТУРЫ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЫНОЧНОЙ И ТРАНЗИТИВНОЙ ЭКОНОМИКЕ 67

2.1. Местный бюджет: структура источников формирования в различных моделях федерализма 67

2.2. Зарубежный опыт формирования доходов муниципального бюджета 89

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ДИНАМИКИ ДОХОДОВ

МЕСТНОГО БЮДЖЕТА И ПУТИ ИХ ПОВЫШЕНИЯ 115

3.1. Динамика доходов местного бюджета в РФ: факторы и последствия 115

3.2. Формы и инструменты увеличения доходной части местного бюджета 143

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 153

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 165

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В Российской Федерации продолжается процесс формирования налоговой системы, адекватной условиям рыночной экономики. Сложившаяся налоговая система постоянно подвергается жесткой критике, к основным предметам которой можно отнести: подчиненность системы налогообложения преимущественно выполнению фискальной функции; несоответствие ее базовым принципам налогообложения; избыточность налогового бремени и т.д. Проблема формирования оптимальной налоговой системы усугубляется тем, что подавляющее большинство доходов бюджетов всех уровней власти базируется именно на налоговых доходах. Политика реформирования налогово-бюджетных взаимоотношений, которая должна была привести к децентрализации власти и созданию самостоятельности на муниципальном уровне в области управления финансами, реально привела к утрате данных целевых приоритетов, сформировавшихся закономерностей, а также потере возможностей к саморазвитию такого первичного территориального звена страны, как муниципальное образование. Поэтому вопросы перераспределения федеральных и региональных налогов между различными уровнями бюджетов, увеличения бюджетной обеспеченности муниципального уровня власти связаны с поиском и анализом основных закономерностей построения эффективной налоговой системы в условиях развитой и транзитивной экономики. Отсюда возникает потребность анализа совокупности экономических отношений, обусловленных особенностями формирования муниципальных доходов в зависимости от изменений налоговой системы.

Данная проблема достаточно проработана учеными и практиками экономически развитых зарубежных государств с федеративным устройством, но сложившаяся в России экономическая ситуация не имеет аналогов и поэтому требует взвешенного применения зарубежного опыта. Помимо этого, наше исследование вышеозначенной проблемы непосредственно связано с поиском путей повышения эффективности действия всей налоговой системы, а также с обеспечением роста поступлений в бюджеты муниципальных образований.

Данное обстоятельство обусловило необходимость проведения научных исследований в означенном направлении. В этой связи обращение к теоретическим и практическим аспектам существующих закономерностей формирования оптимальной налоговой системы и ее влияния на местные доходы представляется весьма актуальным.

Степень разработанности проблемы. В основу анализа проблем, рассмотренных в диссертации, легли положения и выводы таких классиков экономической науки, как В. Петти, А. Смита, А. Вагнера, О. Мирабо, Ф. Юсти, Ф. Нитти, А. Лаффера и др.

Развитию и анализу современного налогообложения посвящены работы А.А. Кугаенко, М.П. Беленона, В.А. Кашина, А.В. Брызгалина, Д.Г. Черника, Н. Сидоровой, Т.Ф. Юткиной, Е.С. Вылковой, В.Г. Панскова, Л.В. Дуканич, И.Ю. Динеса, А. Самохвалова, Б. Куникеева. В разработку эффективного функционирования процесса налогообложения большой вклад внесли исследования зарубежных авторов Э. Аткинсона, Дж. Стиглица, К. Макконнелла, С. Брю, X. Циммерманна и др.

Теоретические аспекты налогообложения рассматривают в своих трудах М. Бобоев, А. Гусов, И. Горский, А.Г. Рашин, Н.Г. Кузнецова, СМ. Ганус, Н.Н. Волошина, С.Г. Синельников-Мурылев, Л.И. Якобсон, СВ. Барулин, О.Н. Бекетова, Р.Г. Гаджиев, А.Г. Куликов, И.П. Павлов и др.

Зарубежный опыт налогообложения освещен в трудах И.Д. Черника, Т.В. Грицюк, Т. Гамсахурдиа, Н.П. Медведева, П.М. Золина, И.Г. Русаковой, Т. Маглакелидзе, Н.Л. Пешина, Н.Г. Вовченко, О. Побережской, И.Ю. Соколовой, В. Гутника, А. Оттнада, Д.В. Зорилэ, В.У. Гаделынина и др.

Экономические и финансовые основы местного самоуправления рассматривались в работах В.Г. Игнатова, В.И. Бутова, В.В. Рудого, А.Н. Широкова, Т.В. Игнатовой, М.В. Васильева, СП. Кюрджиева, И.Г. Мушенко, Е.В. Пономаренко, А.Н. Швецова, В.Н. Лексина, А.Г. Воронина, А.В. Лапина, А. Жабина и Ю. Матвеева.

Среди экономистов, занимающихся проблемами формирования доходов местных бюджетов в объеме, необходимом для финансирования их деятельности, можно выделить А.Г. Игудина, С. Ходасевича, Л.И. Пронину, М.Л. Стронгину, А. Чернявского, К. Вартапетова, В.Б. Христенко, В.Г. Панскова, В.И. Матеюка, B.C. Мокрого, A.M. Лаврова.

Содержание их работ свидетельствует о крупных достижениях в исследовании проблемы налогов, налогообложения и финансовых основ местного самоуправления. Однако, несмотря на наличие большого количества работ по проблемам формирования налоговых доходов бюджетов муниципальных образований, до сих пор существует немало пробелов в области определения закономерностей построения эффективной налоговой системы и оценки ее влияния на местные доходы в РФ. Трансформация налоговой системы требует научного подхода, интеграции со стратегией рыночного развития российской экономики в муниципальных образованиях.

Актуальность, теоретическая и практическая значимость вышеобозначенных проблем предопределили выбор предмета настоящего исследования, обусловили его цель и задачи.

Целью диссертационного исследования является определение основных закономерностей формирования и развития реформируемой налоговой системы в современных экономических условиях, выявление и анализ ее воздействия на формирование доходов муниципальных образований, а также выработка предложений, направленных на повышение финансовой самостоятельности муниципалитетов.

В соответствии с поставленной целью в работе необходимо последовательное решение следующего комплекса взаимосвязанных задач:

• определить базовые характеристики построения эффективной налоговой системы, рассмотреть их взаимосвязь и особенности функционирования;

• исследовать в теоретическом аспекте возможные классификации налогов и выявить те из них, которые являются релевантными для муниципальных образований;

• обобщить существующие научные взгляды на сущность и содержание налогового бремени, а также возможность его перемещения;

• выявить основные закономерности воздействия государства на налогооблагаемую базу;

• обосновать необходимость существования автономно функционирующего муниципального уровня власти и определить структуру его финансовых

/- источников как в рыночной, так и транзитивной экономике;

• исследовать существующие проблемы, тенденции, противоречия в области влияния современной налоговой системы на доходы муниципальных образований и разработать предложения, направленные на улучшение положения муниципалитетов.

Объектом исследования выступает налоговая система как совокупность экономических отношений, связанных с особенностями формирования доходов бюджетов в транзитивной экономике России.

Предметом исследования являются теоретические закономерности и практические особенности построения эффективной налоговой системы в процессе ее реформирования на современном этапе экономического развития Ф России.

Методологической и теоретической основой диссертационного исследования послужили положения и концепции, обоснованные и представленные в работах российских и зарубежных экономистов-неоклассиков в рамках экономики предложения.

В научном исследовании использованы общенаучные методы (системный, сравнительного анализа, структурно-функциональный, историко-логический), а также частные методы (экономико-статистический, графический, сопоставительный). Названные методы использовались в различных комбинациях на разных этапах исследования в зависимости от N поставленных целей и решаемых задач.

Информационно-эмпирическую и нормативную базу настоящего исследования составили законодательные акты и проекты государственных органов Федерального уровня власти, субъектов РФ, а также муниципальных образований, программные положения Правительства РФ, материалы госстатотчетности Министерства финансов РФ, отчеты об исполнении бюджетов муниципальных образований Кавказских Минеральных Вод, а также научные работы и материалы российских и зарубежных экономистов, содержащиеся в периодической печати.

Рабочая гипотеза диссертационного исследования заключается в выдвижении и обосновании системы теоретических положений, согласно которым формирование доходов бюджетов муниципальных образований в качестве своей исходной базы требует становления и развития эффективно функционирующей налоговой системы. В свою очередь, это приведет к превращению местных властей в самостоятельных субъектов экономической деятельности, поведение которых будет определяться условиями современной экономики и потребностями местных сообществ, интересы которых они выражают.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту: по специальности 08.00.01 - экономическая теория:

1. Развитие России в условиях транзитивной экономики осуществляется в рамках закономерности приоритетного воздействия фискальной функции налоговой системы. Наиболее адекватным типом в рыночной экономике, однако, является тип системы налогообложения, основанный на регулирующем воздействии, поскольку только такая система способна содействовать развитию предпринимательства, обеспечивать воспроизводство рыночных начал в хозяйстве и т.д. В свою очередь, это возможно реализовать только на основе учета и соблюдения базовых принципов налогообложения.

2. Для создания эффективной налоговой системы необходимо проводить политику «снижения налогового бремени», которое в зависимости от эластичности спроса и предложения, рассматриваемого временного интервала может быть переложено. Увеличение поступлений в бюджет в долгосрочном периоде должно происходить не за счет повышения ставок налогов, а за счет расширения налогооблагаемой базы, что подтверждает существование закономерности, выявленной А. Лаффером в рамках «экономики предложения». Эффективная налоговая система должна быть построена таким образом, чтобы существующие налоговые ставки были меньше точек Лаффера и первого рода (обеспечивающей максимальное значение ВВП), и второго рода (обеспечивающей максимальное значение налоговых поступлений в бюджет), что позволит привести к росту поступлений в бюджет.

3. Действие закономерной взаимосвязи национальной налогооблагаемой базы и дискреционной государственной политики обусловливает целый ряд макроэкономических факторов, воздействуя на которые государство может эффективно регулировать величину налогооблагаемой базы. К их числу можно отнести: величину доходов граждан, уровень объема производства, наличие льгот, долю теневого сектора в экономике.

4. Локализация процесса потребления и накопления выгод от общественных благ на уровне муниципальных образований обусловливает бюджетную децентрализацию и рост возможностей местных сообществ в обеспечении локальной конкурентоспособности. Основанная на этом модель конкурентного федерализма не может в настоящее время или в ближайшем будущем быть внедрена в экономику России, т.к. не имеет достаточных социально-экономических и политико-административных оснований и поэтому может привести к углублению дифференциации регионов. по специальности 08.00.10- финанс, денежное обращение и кредит

1. Существующие концепции и программы развития бюджетного федерализма в России требуют корректировки с целью полной функциональной наполняемости бюджетов муниципальных образований. Несистемность действующего бюджетно-налогового механизма становится источником формирования в стране асимметричной модели бюджетного федерализма. А так как основной задачей муниципального уровня власти в рамках бюджетного федерализма является выявление и удовлетворение предпочтений конкретных индивидов, местные органы власти должны иметь источники бюджетных поступлений, на которые они могли бы реально влиять и использование которых обеспечивало бы наибольшую степень возвратности налогов через услуги, предоставляемые жителям соответствующих территорий. К основным из этих источников относятся налоговые доходы, которые являются самой управляемой частью поступлений. Неналоговые доходы и местные займы не обеспечивают всех потребностей и вносят незначительный вклад в наполнение бюджета муниципального образования.

2. Оценка реальной степени централизации доходов в РФ должна включать отчисления от федеральных или региональных налогов, закрепляемых за нижестоящими бюджетами, помимо остальных ассигнований (дотации, субвенции, субсидии). К межбюджетным трансфертам следует относить не только выравнивающие, целевые, зеркальные трансферты и компенсации, но и налоговые трансферты, которые создают у регионов-получателей заинтересованность в мобилизации федеральных налогов.

3. Зарубежный опыт подчеркивает наличие национальных особенностей и структурных разновидностей построения эффективной налоговой системы. Достаточно богатый опыт в области воздействия государства на налогооблагаемую базу, создания системы собственных и регулирующих налогов, накопленный развитыми странами, может быть использован при построении эффективной налоговой системы России только на основе критического и конкретно-исторического подхода.

4. Для повышения доходов бюджетов муниципальных образований необходимо: совершенствование законодательной базы, восстановление ряда ранее действовавших налогов и сборов, отличавшихся высоким уровнем собираемости, перераспределение налоговых полномочий, отмена централизации налогов, пересмотр существующих льгот, создание стимулов к расширению налогооблагаемой базы муниципальными образованиями.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

по специальности 08.00.01 —экономическая теория:

• Обоснованы основные системообразующие элементы налоговой системы и закономерности их формирования, на основе которых возможно построение эффективно функционирующей системы налогообложения в условиях транзитивной экономики России, к которым можно отнести: функции налогов, принципы, величину налогового бремени, а также возможность государства влиять на налогооблагаемую базу;

• Сформулированы основные макроэкономические функции налогообложения и определена необходимость в смещении акцента с фискального на регулирующее свойство налогов в современных условиях экономического развития России;

• Обобщены и конкретизированы базовые принципы налогообложения с точки зрения их применения в федеративном государстве на муниципальном уровне власти исходя из имеющихся в стране экономических и социально-политических условий: ощутимости, местного происхождения, баланса интересов, невосприимчивости к изменениям конъюнктуры, соответствия экономическому росту, гибкости, справедливости, предупреждения неэффективных миграций;

• Выявлены основные закономерности, существующие между налогооблагаемой базой, с одной стороны, и возможностью государства эффективно воздействовать в обоснованном направлении на совокупность макроэкономических факторов, с другой стороны.

по специальности 08.00.10 — финансы, денежное обращение и кредит:

• Доказана несостоятельность определенного в настоящее время российским законодательством перечня доходов местных бюджетов, недостаточно отражающего интересы и потребности муниципальных образований;

• Выявлены негативные изменения структуры налоговой системы на уровне муниципальных образований, касающиеся ставок налогов; нормативов отчислений от регулирующих налогов; безвозмездных перечислений за период с 2000 г. по 2004 г. на основе принимаемых законодательных актов органов государственной власти в налогово-бюджетной сфере, обосновывающие вывод об увеличении финансовой зависимости муниципалитетов от поступлений из бюджетов других уровней;

• Предложена и обоснована модель распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ, основанная на принципах фискального федерализма и направленная на укрепление доходной базы муниципальных образований;

• Обоснованы направления повышения доходов муниципальных образований и определен структурный состав налогов, способствующих значительному повышению удельного веса собственных доходов, а также заинтересованности в наращивании налогооблагаемой базы на муниципальном уровне.

Теоретическая значимость. Основные положения работы могут быть использованы в дальнейших исследованиях влияния современной налоговой системы на доходы муниципальных образований, а также при изучении и обобщении сущностных характеристик и закономерностей построения эффективной налоговой системы, способствующей увеличению поступлений в бюджеты местных органов власти.

Практическая значимость исследования заключается в разработке рекомендаций по увеличению доходов бюджетов муниципальных образований через совершенствование современной налоговой системы, которые адресованы федеральным и региональным органам государственной власти, муниципалитетам. Изложенные в работе выводы и предложения носят универсальный характер и могут быть использованы в различных муниципальных образованиях Российской Федерации.

Материалы диссертации могут использоваться в процессе преподавания курсов «Экономическая теория», «Государственные и муниципальные финансы», «Формирование местных бюджетов», «Налоги и налогообложение».

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на региональных и межвузовских научных и научно-практических конференциях в г. Пятигорске и г. Ставрополе. Теоретические положения и прикладные результаты исследования были использованы в учебном процессе ПФ СКАГС при преподавании курса «Государственные и муниципальные финансы».

По проблемам диссертационного исследования опубликовано 10 научных работ общим объемом 2,3 п.л.

Структура работы обусловлена целью, задачами и логикой диссертационного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения и библиографического списка, содержащего 191 источник.

## Концептуальные подходы к построению эффективной налоговой системы

Само существование налогов, без которых немыслимо цивилизованное развитие современного гражданского общества, представляется как сфера естественной монополии общества и государства в присваивающей деятельности1. Именно путем налогообложения государство присваивает некоторую долю конечного продукта. С одной стороны, формируются бюджетные средства для реализации целевых и иных социальных планов и программ развития, с другой стороны, налогообложение оказывает мотивирующее воздействие на экономическую деятельность хозяйствующих субъектов и граждан. Эффективность системы налогообложения проявляется через те функции, которые выполняет эта система. Из основного назначения налогов как инструмента обеспечения государства денежными средствами для выполнения своих задач вытекает главная функция налогов -фискальная. Однако великая депрессия в США в 30-е гг. XX в. способствовала изменению классических представлений о сущности, значении и функциях налогов. Они стали использоваться государством в качестве основного инструмента регулирования экономики. Следовательно, кризисное развитие экономики обусловило усиление и выделение из фискальной регулирующей функции налогов.

Сущность регулирующей функции налогов проявляется через систему особых мероприятий в области налогообложения, направленных на вмешательство государства в процесс экономического развития общества. Особенностью ее является опосредованное (а не прямое) воздействие на экономику и имеет «эффект запаздывания», т.е. для получения результата требуется определенное время. Эта функция призвана стимулировать через налоговую систему платежеспособный спрос населения, инвестиционную и предпринимательскую активность предприятий и граждан, рост предложения товаров, развитие социальной сферы и т.д.

Различные авторы по-разному определяют количество и значение функций налогообложения. Так, М. Бобоев отмечает, что основными функциями налогов является стимулирующая и фискальная1. А. Гусов относит к функциям налогообложения фискальную, поощрительную, регулирующую, контрольную, распределительную (социальную), отдавая главенствующую роль фискальной . По мнению А. Гусова, предназначение фискальной функции состоит в аккумулировании в бюджет средств для выполнения общегосударственных или целевых государственных программ.

Поощрительная функция налогов направлена на признание государством заслуг граждан, общественных объединений или производств перед обществом и предоставление налоговых льгот. Регулирующая функция направлена на достижение посредством налоговых механизмов определенных финансово-экономических (стимулирующих, дестимулирующих, воспроизводственных) целей государства. На наш взгляд, эти две функции взаимодополняют друг друга и поэтому возможно их объединение в одну — регулирующую, т.к. очевидно, что налоговые льготы, отражающие суть поощрительной функции, являются составной частью налоговых механизмов, на которых основывается регулирующая функция.

Далее контрольная функция налогов направлена на отслеживание результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий и граждан с целью оценки сумм налогового обложения через сопоставление показателей дохода и потребностей государства в финансовых ресурсах. Социальная, или распределительная функция направлена на перераспределение общественных доходов между различными социальными группами населения с целью поддержания социального равновесия через передачу части доходов от одних групп людей другим, как правило, незащищенным категориям граждан. Мы полагаем, что последние две функции вытекают как следствие из фискальной, т.е. государство контролирует деятельность хозяйствующих субъектов только в той степени, в какой это необходимо для формирования своих доходов (что по сути составляет фискальную функцию) с целью дальнейшего распределения, т.е. выполнения своих функций (а здесь речь идет уже о социальной функции). Б. Пеньков к основным функциям относит перераспределительную, регулирующую и контрольную1.

Таким образом, наличие у налогов фискальной и регулирующей функции признается практически всеми экономистами в качестве самостоятельных. Как мы уже выяснили, если под фискальной функцией всеми понимается одно и то же, то регулирующей каждый автор дает свое определение, расширяя ее до контрольной, стимулирующей, социальной и т.п. Принципиально иную позицию занимает И. Горский. По его мнению, налогам присуща одна функция - фискальная. Он исходит из того, что в процессе эволюции налогов неизменной оставалась их фискальная природа: «В конце концов, налоги, служащие цели получения доходов, ... первичная цель налогов - покрывать финансовую потребность государства (фискальная цель)» . При этом, И. Горский не отрицает, что вместе с тем налоги воздействуют на положение всех без исключения предприятий и самодеятельных граждан. Все государства и во все времена широко использовали эти возможности, в чем проявлялась регулирующая роль налогов. Важно отметить, что регулирующая функция налогов при этом не становится менее значимой. Так, как обязательный платеж - налог «по определению» не несет в себе ничего стимулирующего. Но лишь потому, что он платеж, принудительный платеж, а своим размером и условиями взимания он может проявиться в качестве стимула.

## Местный бюджет: структура источников формирования в различных моделях федерализма

Становление рыночных отношений в РФ неизбежно приводит к децентрализации власти, а значит к передаче полномочий из центра на места. Наиболее слабым является положение муниципалитетов1, которые в условиях федеративной системы оказываются в зависимости одновременно и от региональных и от федеральных властей. В результате у них, как правило, нет достаточных возможностей, чтобы защитить себя от произвола вышестоящих уровней власти и обеспечить себе достаточно финансовых источников для решения насущных вопросов местного сообщества.

В этой связи целесообразно говорить о наличии вертикального фискального разрыва. Под «вертикальным фискальным разрывом» понимают ситуацию, при которой доходные источники не в состоянии покрыть расходные потребности соответствующего уровня власти. Иными словами, дефицит финансовых источников возникает на каком-то определенном уровне власти, причем в первую очередь именно на муниципальном. Основная причина возникновения вертикального финансового разрыва - в неправильном разграничении налоговых источников между уровнями государственной власти. Кроме того, может оказаться, что налогооблагаемая база определенного налога уже до такой степени исчерпана вышестоящим уровнем власти, что у муниципальных властей не остается возможности пополнять местную казну за счет налогов, которые они «эксплуатируют» совместно с вышестоящими уровнями власти.

В связи с принятием ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.03 г. п.2 ст.2 слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, занимающихся решением вопросов местного значения исходя из интересов населения данной территории с учетом исторических и иных местных традиций. Поэтому представляется логичным использовать в диссертационной работе данные слова как аналогичные в отношении низового звена бюджетной системы РФ. Для того чтобы обосновать необходимость существования автономно действующих местных органов власти, нужно показать, что предоставление определенных общественных благ на местном уровне выгоднее, чем на уровне центрального правительства.

Наличие муниципалитетов обосновывается необходимостью наиболее полного удовлетворения предпочтений потребителей в политической и экономической сферах. В политической области преференции граждан государства реализуются благодаря институту демократии (в противовес воле монарха или диктатора). Центральный пункт экономической теории рынка составляет принцип потребительского суверенитета. Экономическая система должна быть организована таким образом, чтобы предпочтения потребителей были учтены наиболее полно. Итак, с обеих точек зрения на первый план выходят предпочтения конкретного гражданина (потребителя общественного блага).

В том случае, если существует несколько возможностей реализации предпочтений потребителей, должны быть выбраны те, при которых предпочтения потребителей будут реализованы наиболее полно. Если этого не произойдет, то потребители получат за свои деньги не самый оптимальный набор общественных благ при заданном уровне издержек. Поэтому государство как поставщик общественных благ и услуг, должно организовать свою деятельность так, чтобы максимально учитывать предпочтения потребителей. Независимо оттого, что все это осуществляется через механизм выборов и парламентской деятельности, важную роль играет система государственного устройства как таковая, поскольку она создает самостоятельно действующие субъекты управления.

Их роль оказывается очень важной с учетом того, что предпочтения граждан относительно общественных благ различаются по регионам. Предложение общественных благ должно учитывать наличие региональных различий, и происходит это, прежде всего, за счет большей свободы действий на местном уровне власти. Очевидно, что в централизованном государстве предпочтения слишком большого числа граждан остаются не реализованными. Они чувствуют себя неудовлетворенными, в результате возникают издержки, связанные с наличием неудовлетворенных потребностей. Эти издержки могут быть существенно снижены, если границы регионов будут «нарезаны» таким образом, что потребности потребителей, проживающих в сформированных регионах, будут совпадать. Теоретически централизованное государство тоже может ориентироваться на существование различных предпочтений граждан, однако на практике это было бы связано с несравнимо высокими издержками получения информации и осуществления контроля.

Таким образом, децентрализованная форма государственного устройства, и в особенности ее ключевой элемент - муниципальный уровень власти, в наиболее полной мере соответствуют требованию о необходимости реализации предпочтений граждан. Именно муниципалитеты могут учесть различные условия деятельности, стимулировать деловую активность с учетом условий жизнедеятельности конкретных территорий, создать условия для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципалитета в целом1.

## Динамика доходов местного бюджета в РФ: факторы и последствия

Ключевой проблемой местных органов власти в настоящее время является недостаточное количество финансовых ресурсов для финансирования возложенных на них полномочий. Очевидно постепенное снижение удельного веса консолидированных местных бюджетов в структуре консолидированного бюджета РФ1.

Можно констатировать факт снижения участия органов местного самоуправления в формировании доходов своих бюджетов. Так, доля местных налогов, составлявшая в 2000 г. 13,2% доходов указанных бюджетов, в 2002 г. упала до 1,1%, а в 2004 г. - до 0,87%. Данное сокращение уровня доходов, закрепленных на постоянной основе, противоречит принципу реальной самостоятельности бюджетов. При этом очевидна усиливающаяся зависимость местных бюджетов от региональных и федерального бюджетов: доля безвозмездных перечислений в общей сумме доходов в 2000 г. составила 28,3%, в 2001 г. - 34,2%, в 2002 г - 40,5% , в 2003 г - 41,7%, и только в 2004 г. она незначительно упала на 2,5% и составила 39,2%. Получается, что пределы самостоятельности местного самоуправления в части формирования доходов бюджетов ограничиваются возможностью органов местного самоуправления самостоятельно вводить и устанавливать ставки, порядок и сроки уплаты отдельных налоговых (к которым относятся местные налоги) и неналоговых доходов1. Однако, из таблицы 3.1 следует, что доля неналоговых доходов в местных бюджетах, несмотря на постоянный их рост, остается крайне низкой. Если в 2000 г. она составляла 3,5%, к 2002 г. выросла до 4,9%, к 2004 г. составила 6,2%. Напротив, доля регулирующих налогов остается стабильно высокой: в 2000 г. их удельный вес составлял 48%, то к 2003-2004 гг. он не упал ниже 44%. Если рассматривать точку зрения Г.Б. Поляка о том, что и безвозмездные перечисления, и регулирующие налоги не относятся к категории собственных доходов, то доля зависимости муниципальных образований от регионов и федерации составляла в среднем: в 2000 г. - около 76%, в 2001 г. - 83,8%, а в 2004 г. достигла 84%.

Данные цифры свидетельствуют о необходимости принятия определенных мер со стороны государства. Полагаем, что появление Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. (далее ФЗ «Об общих принципах»), Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.2004г., проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс РФ и признании утратившими силу закона РФ «Об основах налоговой системы РФ» явилось закономерным событием.

Рассмотрим основные проблемы, существующие в настоящее время в области межбюджетных отношений, и попытаемся оценить последствия введения перечисленных выше нормативных актов с точки зрения их влияния на доходы муниципальных образований: нормативы налоговых отчислений планировались вышестоящим образованием. Причем нормативы не являлись едиными - каждому муниципальному образованию определяли свой принцип формирования местных бюджетов, и это приводило иногда к тому, что в среднем на одного жителя дотационного муниципального образования приходилось больше бюджетных средств, чем на жителя муниципального образования-донора. Единый подход, на наш взгляд, должен характеризоваться не одинаковыми размерами нормативов, а единой методологией их исчисления с едиными критериями, имеющими разное количественное выражение, учитывающими индивидуальные или групповые особенности территорий. Установление же единых нормативов отчислений для всех регионов приведет, в перспективе не к постепенному выравниванию условий социально-экономического развития регионов, а к еще большей их дифференциации