Демьяненко Маргарита Сергеевна. Формирование бюджетов муниципальных образований в условиях реализации реформы местного самоуправления : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Орел, 2007 256 с. РГБ ОД, 61:07-8/3674

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические основы формирования бюджетов муниципальных образований 9

1.1. Государственное регулирование финансовой деятельности на уровне местного самоуправления 9

1.2. Бюджетно-финансовые аспекты деятельности муниципалитетов за рубежом 26

1.3. Основные направления преобразования местного уровня отечественной финансовой системы 48

2. Анализ тенденций формирования местных бюджетов в условиях реформирования 71

2.1. Оценка деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем изучения общественного мнения населения 71

2.2. Анализ формирования областного бюджета Белгородской области 89

2.3. Особенности формирования, состав и структура местных бюджетов 104

3. Совершенствование методов повышения уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований 114

3.1. Бюджетная модель формирования налоговых доходов местного бюджета 114

3.2. Формирование бюджетов сельских поселений 129

3.3. Совершенствование механизма управления муниципальной собственностью 147

Заключение 167

Список используемой литературы 174

Приложения 187

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Становление гражданского общества на современном этапе невозможно без развития демократических институтов, важнейшим из которых является местное самоуправление.

Международные правовые акты, в частности Европейская Хартия местного самоуправления, определяют местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею. В статье 130 Конституции РФ раскрывается основная цель местного самоуправления, как обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения. В качестве целей местного самоуправления предусматривается также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Роль местного самоуправления в осуществлении народовластия в России, его правовые, территориальные и экономические основы установлены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По мере реализации данного федерального закона все более значимой становится задача его финансового обеспечения.

В процессе реформирования на уровень местного самоуправления были переданы полномочия для реализации, в которых необходимы значительные финансовые средства. Одновременно с этим, на законодательном уровне не был достаточно четко решен вопрос укрепления финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. В период 2005-2006 гг. произошло расширение перечня вопросов местного значения, большая часть из которых привела к увеличению объема расходных обязательств муниципальных образований. Фактические потребности местных бюджетов в среднем по России в два раза превышают их доходы. Это и обуславливает актуальность избранной темы и определяет основные направления диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности проблемы.**Научные исследования различных аспектов становления финансовых основ местного самоуправления

4 нашли отражение в работах таких отечественных и зарубежных ученых, как A.M. Александров, Д.А. Аллахвердян, СВ. Андреев, А.М.Бабич, В.Т. Баринов, Д.А. Бутаков, Э. Виталь Дюран, А.Г. Воронин, А.Г. Грязнова, Р.Л. Дернберг, Е.Н. Егорова, A.M. Иванов, А.А. Лавров, А.Н. Левин, А.В. Макаров, Я.М. Музыченко, Л.Н. Павлова, Ю.А. Петров, СЕ. Прокофьев, Г.Б. Поляк, О.С Пчелинцев, В.М. Родионова, Г.Р. Сигнатулина, М.А. Смирнов, В.Н. Сумароков, Н.Г. Сычев, И.Л. Тимонина, В.Н. Твердохлебов, В.Д. Фетисов, И.Н. Яковлев и др.

Существенный вклад в разработку теоретических основ межбюджетных отношений внесли следующие авторы: А.Г. Игудин, В.Б. Христенко, А.Г. Силуанов, И. Трунин, К.Х. Третнер, А.Г. Бирюков и другие. Проблемы использования объектов государственной и муниципальной собственности рассматривали в своих работах такие ученые, как И.В. Подпорина, А.Н. Широков, СН. Юркова, Н.И. Ларина, М.И. Яндиев.

Труды упомянутых авторов представляют большой интерес и являются весомым вкладом в решении вопросов становления финансовых основ местного самоуправления. Однако современный период реализации реформы местного самоуправления, в части решения проблемы укрепления финансовой самостоятельности муниципалитетов, требует нахождения путей решения проблем, связанных с формированием сбалансированных бюджетов муниципальных образований на районном и поселенческом уровне бюджетной системы. Существует противоречие: с одной стороны - за местным уровнем власти законодательно закреплен существенный объем расходных обязательств, с другой стороны, недостаточный перечень доходных источников местных бюджетов. Снятие этого противоречия и является научной проблемой данного исследования.

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретических положений и методических рекомендаций по формированию бюджетов муниципальных образований в условиях реализации реформы местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

уточнить экономическое содержание местных финансов на основе теоретического анализа научно-экономической и правовой литературы;

раскрыть особенности механизма государственного регулирования финансовой деятельности на уровне местного самоуправления;

классифицировать муниципальные образования по административному признаку и производственному потенциалу;

конкретизировать перечень вопросов местного значения на уровне поселений с целью оптимизации структуры расходной части бюджетов муниципальных образований, в соответствии с предложенной классификацией;

обосновать необходимость увеличения налоговой составляющей местных бюджетов;

изучить общественное мнение населения муниципального образования на предмет эффективности деятельности органов местного самоуправления;

разработать направления по увеличению неналоговой составляющей доходов местных бюджетов.

**Объектом исследования**являются финансовые ресурсы муниципальных образований РФ. Наибольшее внимание в работе уделено их формированию и использованию на территориях Белгородской и Курской областей.

**Предметом исследования**выступают финансово-бюджетные отношения на уровне муниципальных образований, складывающиеся в ходе формирования бюджетов муниципальных образований соответствующего уровня в период реализации реформы местного самоуправления.

**Теоретическую основу диссертации**составили научные труды ведущих отечественных и зарубежных авторов и практических работников в области муниципальных финансов. В работе использованы законодательные акты РФ, правовые документы по бюджету и налогам регионального уровня, а также материалы научных конференций и периодические издания.

**Методологическая основа исследования.**Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в настоящей работе, получены на основе методов логического, статистического, системного и экономического анализа и

прогнозирования, экономико-математического моделирования. Статистические данные обработаны с применением методов группировки, выборки, сравнения и обобщения.

**Информационной основой работы**являются официальные статистические данные, материалы органов местного самоуправления на территории Белгородской области, материал, полученный в ходе опроса (анкетирования) жителей муниципального района, ресурсы сети Интернет.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в развитии теоретических положений и разработке методических рекомендаций по совершенствованию местной бюджетной системы, выраженных в необходимости введения новой классификации муниципальных образований, способствующей четкому разграничению доходных и расходных полномочий органов местного самоуправления, что позволит на практике реализовать принцип сбалансированности в процессе формирования местных бюджетов.

К числу основных результатов, определяющих научную новизну, следует отнести следующие положения:

уточнено содержание дефиниции «местные финансы», как совокупности экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования фондов денежных средств, направленных на решение вопросов местного значения (п. 1.1 паспорта ВАК специальности 08.00.10);

разработана классификация муниципальных образований, способствующая сбалансированности бюджетов при помощи детализации источников налоговых доходов (п. 1.5 паспорта ВАК специальности 08.00.10);

расширена классификация налогов в разрезе классификационного признака разделения налоговых платежей по уровню управления, выделены местные налоги районного и поселенческого статуса (п.2.3 паспорта ВАК специальности 08.00.10);

разработана модель формирования сбалансированных местных бюджетов на основе предложенной классификации муниципальных образований (п.2.5 паспорта ВАК специальности 08.00.10);

предложена систематизация мероприятий по повышению эффективности управления муниципальной собственностью (п.2.5 паспорта ВАК специальности 08.00.10);

предложена методика расчета арендной платы за пользование земельным участком (п.2.7 паспорта ВАК специальности 08.00.10).

**Практическая значимость работы**состоит в том, что основные теоретические выводы и методические положения могут быть использованы в практической деятельности органов местного самоуправления по укреплению финансовой базы муниципальных образований. Разработанные автором предложения и рекомендации могут способствовать системному решению проблем в сфере управления муниципальной собственностью и повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в период реализации реформы местного самоуправления. Практическое значение имеют следующие разработки: рекомендации по разграничению вопросов местного значения на уровне поселений помогут местному самоуправлению уменьшить дефицит, при формировании экспериментальных бюджетов сельских поселений, за счет сокращения расходных статей; методика расчета арендной платы за пользование земельными участками позволит повысить эффективность использования объектов муниципальной собственности, что расширит возможность увеличения неналоговой составляющей доходов местных бюджетов.

Отдельные положения диссертационного исследования могут быть использованы в качестве ориентиров для совершенствования нормативных актов, регулирующих межбюджетные отношения субъекта федерации и органов местного самоуправления.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и результаты исследования докладывались, осуждались и получили положительную оценку на Международной научной конференции «Образование, наука, производство и управление в 21 веке» (Старый Оскол, 2004); Международной научно -практической конференции «Роль муниципальных финансов в решении

социально - экономических задач» Самара (2005-2006 гг.); Международной научно - практической конференции «Развитие экономики в трансформационный период: глобальный и национальный аспекты» ( Запорожье 2005); Региональной научно - практической конференции «Образование, наука, производство и управление» (Старый Оскол, 2005); Региональной научно - практической конференции «Молодые ученые производству» (Старый Оскол, 2006); Международной научной конференции «Образование, наука, производство и управление» (Старый Оскол, 2006); Всероссийской научно - практической конференции «Информационные системы и модели в научных исследованиях, промышленности и экологии» (Тула, 2006); Всероссийской научно -практической конференции «Муниципальный менеджмент и управление местным развитием» (Самара, 2006). Разработанные методические положения, подходы и рекомендации нашли практическое применение в администрации городского поселения «Город Старый Оскол» (справка о внедрении от 17.01.2007 г.) и администрации Касторенского района Курской области (справка о внедрении от 08.05.2007 г.). Материалы исследований используются также в учебном процессе Старооскольского технологического института (филиала) ГОУ ВПО «Московский государственный институт стали и сплавов (технологический университет)» при подготовке и проведении лекционных и семинарских занятий по дисциплинам: «Государственные муниципальные финансы», «Налогово-бюджетная система», «Региональная экономика и управление», «Финансовое право» (акт о внедрении).

**Публикации.**Основные положения диссертационной работы отражены в 11 научных работах, общим объемом 3,96 п.л., с личным вкладом автора 2,94 п.л.

**Структура и содержание диссертационной работы**обусловлены ее целью и задачами, поставленными и решенными в процессе исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованных источников, включающего 139 наименования и приложений. Текст диссертации изложен на 173 страницах, содержит 33 рисунка, 33 таблицы, 15 формул, 22 приложения.

## Государственное регулирование финансовой деятельности на уровне местного самоуправления

Во многих развитых странах с рыночной экономикой в XX веке повысилась роль государства в экономической и финансовой сфере. В Российской Федерации развитие рыночных отношений, принятие Конституции 1993 года, становление демократического государства повлекли за собой изменения в финансовой системе.

Развитие рыночных отношений обуславливает стремительное развитие финансово-правовых механизмов управления обществом. Нет лучшего способа управлять государством, чем управлять при помощи денег, более эффективного средства управления, человечество пока не придумало [16].

В развитии местных финансов, как и других сфер организации и деятельности местного самоуправления, принимают участие органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов РФ. В этих целях указанные органы:

- регулируют отношения между региональными и местными бюджетами, а также между федеральным бюджетом и местными бюджетами - в рамках федеральных целевых программ;

- участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ и региональных программ;

- распределяют средства, выделяемые для финансирования федеральных целевых программ, региональных программ и иных мероприятий, между муниципальными образованиями; осуществляют контроль за эффективным и целевым использованием этих средств;

- разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты, устанавливают социальные нормы;

- оказывают методическую помощь органам местного самоуправления в решении вопросов по формированию и исполнению местных бюджетов;

- контролируют соблюдение органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов РФ;

- передают органам местного самоуправления необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий ресурсы;

- компенсируют дополнительные расходы или недополученные доходы местных бюджетов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти Российской Федерации или органами государственной власти субъектов РФ.

Финансы можно рассматривать в экономическом и материальном аспектах. С экономической точки зрения финансы - это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, в целях реализации задач и функций государства и местного самоуправления.

В материальном аспекте финансы представляют собой денежные фонды государства, государственно-территориальных и муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций, используемые для материального обеспечения потребностей общества и развития производства [118].

Как историческая категория финансы появляются в момент расслоения общества на классы, а муниципальные финансы - одновременно с возникновением местного самоуправления. Причиной, порождающей появление финансов, является потребность государства или муниципального образования в ресурсах, обеспечивающих их деятельность [16].

Признание в России местного самоуправления и гарантированность самостоятельности его финансовой деятельности, позволяют выделить в системе публичных финансов особую категорию - финансы муниципальных образований, представляющие собой экономические отношения, связанные с аккумулированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, в целях выполнения функций и задач местного самоуправления, а также делегированных полномочий государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства, в процессе которых происходят распределение и перераспределение валового внутреннего продукта, и контроль за удовлетворением потребностей сообщества в границах муниципального образования. В Бюджетном кодексе проявилось стремление законодателя конкретизировать и повысить точность регулирования бюджетных правоотношений. Таким образом, Российская Федерация выступает как гарант их функционирования.

Большое внимание в кодексе уделено определению применяемых понятий и терминов таких как: «бюджет», «консолидированный бюджет», «государственный внебюджетный фонд», «бюджетная система Российской Федерации», «доходы бюджета, расходы бюджета», «дотации», «субвенции», «субсидии» и т.д. Одним из недостатков, по нашему мнению, является отсутствие в данном нормативном акте четкого определения местных финансов.

Понятие «местные финансы» было раскрыто только в одном нормативном акте - Федеральном Законе от 25.09.1997 года «О финансовых основах местного самоуправления Российской Федерации» в статье 2, где отмечалось, что местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства [123].

Более развернутое определение было дано в статье 29 Закона Белгородской области от 05.05.1995 №14 «О местном самоуправлении Белгородской области» - финансовые ресурсы состоят из бюджетных и внебюджетных средств, финансовых ресурсов предприятий, находящихся в муниципальной собственности, получаемых кредитных ресурсов, валютных средств, а также иных источников в соответствии с законодательством (утратил силу с 01.01.2006 года). Такое определение позволяет относить к местным финансам не только денежные

средства муниципального образования, но и все иные средства, привлекаемые для решения местных задач. Этот подход вполне оправдан, так как при выполнении своих функций органы местного самоуправления кроме ведения собственной финансово-хозяйственной деятельности вправе координировать участие других юридических и физических лиц в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования и соответственно привлекать их средства. Например, развитие такой отрасли местного хозяйства, как транспортное обслуживание населения, может осуществляться не за счет создания муниципальных транспортных предприятий, а путем создания условий, способствующих организации пассажирских перевозок другими субъектами хозяйственной деятельности (частными предпринимателями, хозяйственными обществами).

При этом используются средства указанных организаций, но в то же время решается вопрос местного значения, отнесенный к компетенции органов местного самоуправления. Аналогичная ситуация может складываться и в других отраслях муниципального хозяйства.

Муниципальная составляющая местных финансов определяется тем, что ответственность за решение вопросов местного уровня несут именно органы местного самоуправления и независимо от наличия или отсутствия других источников средств они обязаны выполнять свои функции, которые должны обеспечиваться собственными финансами.

## Оценка деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем изучения общественного мнения населения

Уровень демократического развития России во многом зависит от реального и эффективного становления института местного самоуправления, решающего определенный круг задач по обеспечению жизнедеятельности городов, поселков, сел и иных муниципальных образований, выполняющих широкий спектр отдельных государственных полномочий в условиях, когда финансовые и материальные ресурсы законодательно перераспределены отнюдь не в пользу местных властей [108].

Круг полномочий вновь избранных органов местного самоуправления определен перечнем вопросов местного значения закрепленных законодательно. Полномочия являются основанием для постановки задач и определения приоритетов развития муниципальных образований в период реализации положений муниципальной реформы.

Основная задача органов местного самоуправления - эффективное решение вопросов, отнесенных к их ведению, в том числе, производство общественных экономических благ (или создание условий для производства таких благ) в целях удовлетворения потребностей населения, проживающего на территории муниципального образования. Далеко не последнюю роль в достижении положительных результатов, в процессе решения поставленных задач, играет фактор взаимодействия администрации непосредственно с населением.

Участие населения в принятии решений и их реализации было всегда достаточно актуальной проблемой, которая ведет отсчет с тех пор, как голосование стало нормой общественно-политической жизни. Однако значение и роль, как голосования, так и других форм участия в управлении по-разному оценивались на различных этапах развития нашей страны, и в первую очередь теми, кто был активно вовлечен в решение окружающих его проблем [117].

Анализ зарубежного опыта в этой сфере подтверждает эффективность применения приемов обратной связи. Использование обратной связи с жителями как основы принятия управленческих решений для России не является традиционным правилом. Одним из единичных примеров можно назвать учет мнения населения при разработке программ стратегического развития в Екатеринбурге (с участием экспертов из Великобритании) и Новосибирске. В России используются экспертные советы при главах администрации и иногда проводятся социологические опросы. В отличие от стран западной демократии, у нас общественное мнение замеряется, прежде всего, для составления предвыборной программы кандидатов в мэры и депутаты (и выкидывается в корзину сразу после выборов). Еще реже встречается механизм принятия целевых муниципальных программ по проблемам, сформулированным жителям (по данным журнала «Муниципальная власть», как формируются целевые программы в Тюмени и Перми) [30].

Российский опыт изучения общественного мнения по проблеме местного самоуправления был представлен в материалах всероссийского исследования «Демократия и местное самоуправление» (рук. Ж.Т. Тощенко, ГЛ. Цветкова), проводимого в рамках международного проекта. Проект основан на результатах трех мониторинговых опросов, проводимых в 1995, 1999 и в 2005 годах. Целью работы было выявление реального состояния местного самоуправления, проблем его становления, а также противоречий, возникающих в процессе изменения политического, экономического и социального статуса различных субъектов самоуправления. В рамках исследования, местное самоуправление определялось как автономное локальное осуществление власти и управления с опорой на следующие элементы:

- мотивация (заинтересованное участие) жителей в управлении муниципальным образованием посредством разнообразных форм их волеизъявления по различным вопросам местного значения;

- наличие правового статуса, а также финансовых, материальных, социальных ресурсов, обеспечивающих возможность самостоятельного удовлетворения потребностей населения;

- дифференцированная ответственность субъектов власти: местного самоуправления - перед жителями за предоставление им социальных услуг; государственных органов - перед местным самоуправлением за реализацию официально принятых полномочий и обязанностей в отношении последних.

Одной из главных задач исследования было выявление проблем, которые, по мнению экспертов, являются наиболее значительными для города (района), поскольку без их решения невозможно представить функционирование этого уровня социальной организации членов местного сообщества. Результат анализа позволил сделать выводы относительно того, какие проблемы являлись наиболее актуальными в различный период времени:

- в 1995 году - организация экономической жизни (78,2 %), обеспечение общественного порядка (72,3 %) и решение проблем здравоохранения (65,6 %);

- в 1999 году - организация экономической жизни (90 %), безработица и трудоустройство (78,8 %) и решение проблем здравоохранения (70,4 %);

- в 2005-м - проблемы ЖКХ (80,9 %), развитие экономики (77,7 %), решение проблем здравоохранения (67,5 %) и проблем, связанных с жильем (67,2 %).

В большинстве муниципальных образований практически не было и нет рациональной финансовой и социально-экономической политики. К примеру, из-за отсутствия опыта и практики разработки стратегического бизнес-планирования и управления инвестиционными проектами деятельность местных органов власти зачастую оказывается неэффективной.

## Бюджетная модель формирования налоговых доходов местного бюджета

Существуют две взаимоисключающие позиции региональной бюджетной политики по отношению к муниципальным образованиям:

1 Добиваться примерного равенства бюджетных расходов в расчете на душу населения во всех муниципалитетах. Такой подход является следствием представлений о равенстве граждан по отношению к распределению и потреблению общественных благ, которое гарантируется конституцией.

2. Опираться на «точки роста» в регионе, обеспечивая опережающий прирост бюджетных расходов в тех муниципалитетах, которые в свою очередь, обеспечивают наибольший прирост доходов местного и регионального бюджетов.

Реальная бюджетная политика оказывается, как правило, между этими двумя крайностями. При этом жесткое бюджетное выравнивание, как представляется, ведёт к снижению инициативы местных сообществ по сбору налогов и наполнению бюджетов, а полное отсутствие бюджетного выравнивания разрушает систему государственных социальных гарантий.

В отношении доходов муниципального бюджета существует гипотеза, в соответствии с которой по мере роста поселения, его развития, увеличения численности населения (плотности проживания на единицу площади), финансовое состояние муниципалитета улучшается, доходы в расчёте на одного человека растут. Причина этого явления объясняется урбанистической теорией: рост обеспечивается за счёт общего развития промышленности и сферы услуг, их концентрации, что приводит к экономии за счёт эффекта масштаба, а также снижению совокупных затрат за счёт наличия развитой инфраструктуры и близости относительно емкого рынка сбыта. В экономической географии это явление носит название эффекта локализации. Рост доходов бюджета муниципалитета происходит за счёт увеличения налоговых поступлений, обеспечиваемых успешно функционирующими и развивающимися предприятиями. Кроме того, обычно предполагается, что такой рост является самоусиливающимся, кумулятивным процессом.

Одной из особенностей Российской налоговой и бюджетной системы является то, что местные бюджеты в основном формируются не за счет местных налогов, а за счет федеральных и региональных налогов, а также финансовой помощи из региональных бюджетов.

В настоящее время наметилась тенденция к снижению количества стабильных источников доходов муниципалитетов. Основу местных финансов составляют следующие источники формирования доходной части местного бюджета:

- местные налоги;

- отчисления от федеральных и региональных налогов;

- перечисления из федеральных и региональных специализированных фондов;

- местные неналоговые доходы.

Именно эти источники являются основным потенциалом и резервом развития финансовых основ местного самоуправления.