Парциков Лев Львович. Формирование доходов муниципального образования в современных условиях : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Краснодар, 2004 170 c. РГБ ОД, 61:05-8/1916

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Конструктивная организация местного самоуправления в современных условиях возможна только на основе эффективной системы формирования доходов местных бюджетов. Этот принцип нашел отражение в Конституции Российской Федерации, Европейской хартии о местном самоуправлении, действующем законодательстве о местном самоуправлении. Однако сложившаяся в настоящее время система формирования доходов местных бюджетов характеризуется низкой долей закрепленных на долгосрочной основе собственных доходных источников, преобладанием в бюджетах муниципальных образований регулирующих доходов. Это порождает прямую зависимость местного самоуправления от вышестоящих органов государственной власти, провоцируя, с одной стороны, острые противоречия при формировании местных бюджетов, а с другой -иждивенческие настроения местных руководителей, а также препятствует активизации стимулов местных органов власти к наращиванию собственной экономической базы, стабильному функционированию и развитию бюджетной системы страны.

В свете предстоящей реализации Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.03 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проблема финансового обеспечения муниципальных образований приобретает особую актуальность, теоретическую и практическую значимость. На данный момент сложилась ситуация, которая может коренным образом изменить экономическую структуру муниципального устройства, сделав его более эффективным или же полностью зависимым от региональных и федеральных органов власти. Это предопределяет необходимость разработки новых подходов к созданию эффективного механизма формирования доходов местных бюджетов.

**Степень разработанности проблемы.** Вопросы формирования местных бюджетов, теории и методологии основ бюджетного устройства и бюджетной системы федеративного государства,

**3** **. ,. НАЦИОНАЛЬНАЯ  
і** **6ИЫИОТСКА**

финансово-бюджетной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления получили наибольшее освещение в трудах таких ученых-экономистов, как М.В. Васильев, О.В. Врублевская, А.З. Дадашев, Л.А. Дробозина, Л.Л. Игони-на, А.Г. Игудин, Л.Н. Павлова, В.Г. Пансков, Р.Г. Панскова, И.А. Перонко, Г.Б. Поляк, Р.А. Попов, В.М. Родионова, М.В. Романовский, М.И. Ходорович, Д.Г. Черник, Г.К. Шеховцов, Н.А. Ширкевич и др.

Пропедевтику вопросов местного самоуправления в России и механизмы использования потенциала саморазвития муниципального образования исследовали ученые: Т.Т. Авдеева, СВ. Воб-ленко, А.Г. Воронин, А.Г. Гладышев, В.Н. Иванова, ВТ. Игнатов, И.И. Овчинников, Ю.В. Филиппов, А.Н. Широкий и др.

По проблемам формирования местных бюджетов были изучены материалы, подготовленные Конгрессом муниципальных образований, Институтом экономики переходного периода, Комитетом Государственной думы по вопросам местного самоуправления, Комитетом Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, Российской муниципальной академией и другими организациями. При анализе последствий реформирования местного самоуправления использовались труды Л.Н. Еремеевой, Г.К. Леонтьева, В.А. Кирпичникова, Л.И. Прониной и других авторов.

Проблемы теории и практики экономики местных сообществ освещаются и в работах зарубежных экономистов: Э. Блейкли, Н. Валцера, Д. Мак-Миллана, Г. Саммерса, Д. Хилла, Р. Шаффера и др.

Изучение и анализ теоретико-методологических концепций, методических подходов и практических выводов по теме диссертационного исследования позволили констатировать актуальность задачи повышения самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов по причине ее недостаточной разработанности в научном и в организационно-практическом аспектах.

Объективная необходимость дальнейших теоретических и методических исследований связана с совершенствованием межбюджетных отношений, возникающих в процессе формирования

**\*** ***{*** **Г .-1-,** ***,J*** **,v**

**\*»» %>«** ***4***

доходов местного самоуправления. Неразработанность перечисленных проблем, их актуальность и важное значение обусловили выбор темы исследования, его цель и задачи.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования состоит в обосновании теоретических подходов к формированию доходов местного самоуправления и разработке на их основе практических рекомендаций по обеспечению самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов.

Реализация данной цели обусловила постановку и решение следующих задач:

уточнить теоретические подходы к определению понятия «бюджет муниципального образования» как важнейшей составляющей муниципальных финансов;

исследовать социально-экономическую и финансовую ситуацию в муниципальных образованиях накануне реформы местного самоуправления;

определить принципы формирования собственных доходов местных бюджетов как основного источника обеспечения эффективного функционирования муниципальных образований;

выявить причины устойчивого сокращения собственных доходов муниципальных образований через призму трансформации налоговой составляющей местных бюджетов;

провести анализ изменения структуры доходных источников местных бюджетов в связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.03 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

обосновать на базе изученных материалов концептуальные подходы к формированию местных бюджетов, определив собственную структуру доходных источников местного самоуправления.

**Объектом исследования** выступают взаимосвязи и взаимозависимости, возникающие в процессе функционирования и взаимодействия различных звеньев финансовой системы сквозь призму финансов муниципальных образований Российской Федерации.

**Предметом исследования** служит совокупность экономических отношений, возникающих между хозяйствующими субъектами при формировании доходов муниципальных образований в условиях бюджетного федерализма.

**Теоретико-методологическую основу исследования** составляют положения современной экономической науки, труды ведущих отечественных и зарубежных ученых-экономистов, специалистов в области рассматриваемых проблем. В процессе исследования были проанализированы и учтены законодательные акты, директивные и нормативные документы Президента и Правительства Российской Федерации, программные разработки государственных органов и общественных организаций, материалы законодательных и исполнительных органов местного самоуправления.

**Инструментарно-методический аппарат. В** процессе диссертационного исследования применялись различные методы, а именно: методы теоретического обобщения и сравнения (с целью раскрытия содержания и сущности основ понятийного аппарата теории формирования доходов местного самоуправления); системный подход (с целью разработки основных направлений совершенствования государственной политики в области местного самоуправления); комплексный подход (для разработки методики совершенствования принятия решений в области местного самоуправления); статистический, графический, компаративный, сис-темно-интегративный анализы (для изучения, группировки, сравнения и наглядного представления эмпирических данных с целью исследования тенденции развития межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма, выявления факторов, определяющих формирование доходов местных бюджетов); методы формализации и экономико-математического моделирования (для оценки финансовой эффективности совершенствования системы распределения доходов по уровням бюджетной системы).

**Информационно-эмпирическая и нормативно-правовая база исследования** формировалась на основе законодательных и нормативных документов по вопросам организации местного самоуправления в виде федеральных и региональных законов, ука-

зов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, органов местного самоуправления и официальных данных Госкомстата РФ, Министерства финансов, монографий, научных статей, материалов научно-практических конференций, публикаций в периодических изданиях российских и зарубежных экономистов, специалистов в области местного самоуправления.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования** основана на утверждении ключевой роли фискальной автономии и экономической самостоятельности муниципальных образований в механизме становления эффективной системы местного самоуправления в Российской Федерации.

**Положения, выносимые на защиту.**

1. **В** современных условиях хозяйствования местный бюджет в частности и система местного самоуправления в целом предопределяют регламентирование использования денежных средств лишь на финансирование расходных обязательств, что не только исключает инициативу местных властей, направленную на развитие своих территорий, дополнительное финансирование инвестиционных и социальных проектов, но и противоречит принципу самостоятельности бюджетов, согласно которому органы местного самоуправления могут самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств.
2. Переходный этап развития рыночного взаимодействия в Российской Федерации обусловливает характер межбюджетных отношений, не соответствующих принципу бюджетного федерализма, не решающих задачу сглаживания исторически сложившегося дисбаланса экономического развития муниципальных образований и не обеспечивающих высокое качество жизни граждан.

В авторской концепции методика формирования доходных полномочий пересмотрена в сторону повышения самостоятельности местных властей в процессе формирования бюджета муниципального образования.

3. Применение системно-интегративного подхода позволило  
обобщить и уточнить действующую классификацию доходов ме  
стных бюджетов, а обобщение теоретического и статистического  
материала дало возможность констатировать необходимость пе-

ресмотра перечня собственных доходов местного самоуправления с целью конкретизации данного вида доходных источников местных бюджетов.

1. В результате анализа функционирования муниципального сектора рынка в фискальном контексте установлено, что доля налоговых доходов в структуре местных бюджетов имеет устойчивую тенденцию к сокращению, в то время как доля аналогичных доходов в федеральном бюджете сохраняется, а в бюджетах субъектов Федерации даже возрастает. Такая ситуация негативно сказывается на развитии местного самоуправления и затрудняет его эффективное функционирование. Изменение пропорций финансовой помощи и налоговых поступлений в структуре доходов местных бюджетов в сторону увеличения налоговой составляющей должно стать результатом реформирования налогово-бюджетной системы РФ.
2. Использование компаративного подхода дало возможность выявить несостоятельность финансово-экономической базы муниципальных образований и экономическую неэффективность централизованного государственного управления, обусловивших необходимость создания в России более устойчивой в социально-экономическом отношении системы публичной власти, направленной на формирование муниципальных образований.
3. На основе конкретизации целей, объектов, субъектов и основополагающих принципов организации фискальной среды муниципальных образований, ориентированных на ключевые постулаты Европейской хартии о местном самоуправлении, выявлен и обобщен комплекс мер, инициирующих поэтапное расширение бюджетных полномочий местного самоуправления.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в следующем:

- дано авторское определение понятия «бюджет муниципального образования» (местный бюджет), конкретизирующее его как форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств, обеспечения задач и функций, отнесен-

ных к предметам ведения местного самоуправления соответствующего муниципального образования;

- обоснована необходимость изменения государственного  
подхода к вопросам формирования местных бюджетов, ориенти  
рованного на определение расходных обязательств, наибольшим  
образом соответствующих функциям местного самоуправления, с  
последующим закреплением на долговременной основе за муни  
ципальными бюджетами собственных доходов, необходимых для  
выполнения этих обязательств;

уточнено и конкретизировано понятие «собственные доходы местных бюджетов», включающее налоговые и неналоговые доходы, закрепленные за муниципальными образованиями Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также неналоговые доходы, связанные с решениями местных органов власти;

осуществлена классификация налоговых доходов местных бюджетов, основанная на закреплении стабильных доходных источников, способных обеспечить экономическую самостоятельность местного самоуправления, и включающая собственные, закрепленные и специальные доходы.

разработан алгоритм формирования доходов местных бюджетов и предложены рекомендации по укреплению финансово-бюджетных основ местного самоуправления, базирующиеся на усилении роли и диверсификации состава местных налогов, ограничении механизма финансового выравнивания.

обоснованы концептуальные моменты процесса оптимизации межбюджетных отношений в условиях диверсификации инструментария бюджетно-налогового регулирования рыночной среды.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретические положения диссертации позволяют обновить и расширить научные представления о формировании доходов местных бюджетов, определить пути повышения самостоятельности и эффективности местного самоуправления, могут быть применены как в последующих теоретических исследованиях данной проблемы, так и в работах прикладного характера, направленных

на решение актуальных задач построения системы муниципальных финансов.

Основные выводы и рекомендации, полученные в результате исследования, могут найти применение в дальнейших изысканиях по данной проблеме, в законодательной деятельности, государственном регулировании межбюджетных отношений, а также использоваться органами местного самоуправления в целях повышения уровня собственных доходов муниципальных образований. Некоторые положения проведенного исследования могут учитываться при оценке и обосновании путей реформирования межбюджетных отношений, определении места и роли муниципального самоуправления в системе властных отношений.

Теоретические выводы и концептуальные положения диссертации целесообразно включить в учебный курс «Муниципальные финансы» и специальные дисциплины, изучающие вопросы местного самоуправления и межбюджетных отношений для студентов экономических факультетов вузов.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты диссертации докладывались автором на научно-практических конференциях в г. Анапе, Волгограде, Сочи.

Практические рекомендации, выработанные на базе диссертационного исследования, нашли отражение в решениях администрации и законодательных актах Совета депутатов г. Горячий Ключ. Основные положения диссертационной работы были использованы в вузовском учебном процессе при разработке дисциплин специализации «Финансовая политика» и «Региональная финансовая политика» в Институте экономики, права и естественных специальностей. Отдельные положения диссертации опубликованы в 7 печатных работах общим объемом 2,7 п.л.

**Структура диссертации** определяется логикой решения поставленных цели и задач. Диссертационная работа изложена на 170 страницах, содержит введение, 3 главы, заключение, 5 таблиц, 7 рисунков, библиографический список (167 наименований), **10** приложений.

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определена степень разработанности пробле-

мы в экономической литературе, сформулированы цель и задачи работы, раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, приведены основные научные положения, выносимые на защиту.

В **первой главе** «Теоретико-методические основы формирования доходов муниципального образования» раскрыты экономическая природа и специфика доходов муниципальных образований, рассмотрена нормативно-правовая база формирования доходов местных бюджетов, освещены проблемы развития бюджетного устройства и организации местного самоуправления в современных условиях.

Во **второй главе** «Исследование процесса формирования доходов местного самоуправления» рассмотрена структура бюджетов муниципальных образований накануне реформы местного самоуправления, установлены принципы разграничения доходных источников между различными уровнями бюджетной системы, изучен и обобщен зарубежный опыт формирования доходов местных бюджетов, проанализированы механизмы повышения эффективности муниципальной экономики.

В третьей **главе** «Организация муниципального устройства через призму реформы местного самоуправления» исследованы основные направления реформы местного самоуправления, поставлены вопросы налогового регулирования доходных источников муниципальных образований в новых условиях, предложен инструментарий повышения степени экономической самостоятельности местных органов власти.

В **заключении** представлены обобщенные выводы исследования и практические рекомендации по формированию механизма устойчивого функционирования местного самоуправления на основе обеспечения экономической самостоятельности местных бюджетов.