Коростелева Марина Николаевна. Развитие финансов местного самоуправления : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Самара, 2000 171 c. РГБ ОД, 61:01-8/1982-2

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Теоретические основы функционирования финансов местного самоуправления 6

1.1. Муниципальная собственность как база функционирования финансов местного самоуправления 6

1.2. Сущность и состав финансов местного самоуправления в Российской Федерации 21

1.3. Правовая основа формирования и функционирования финансов местного самоуправления 34

ГЛАВА 2. Анализ функционирования финансов местного самоуправления 50

2.1. Анализ элементов финансов местного самоуправления 50

2.2. Специфика формирования доходной части местного бюджета 80

2.3. Механизм распределения расходной части местного бюджета 90

ГЛАВА 3. Проблемы развития и совершенствования финансов местного самоуправления 108

3.1. Проблемы развития финансов местного самоуправления 108

3.2. Организационно-экономические факторы совершенствования финансов местного самоуправления . 123

Заключение 136

Библиографический список 142

Приложения 154

**Введение к работе**

В процессе проводимых рыночных преобразований в России произошла децентрализация управления экономикой и формирование нового института управления - местного самоуправления.

В ходе экономических реформ и, в частности, приватизации прошел процесс разгосударствления собственности. Государство перестало быть единственным собственником средств производства, природных ресурсов, национального дохода и так далее. Разделение государственной собственности на федеральную, региональную и местную привело к созданию нового звена финансовой системы - финансов местного самоуправления.

В 1993 году с принятием Конституции Российской Федерации начался процесс формирования местного самоуправления. С того времени принято два основополагающих Федеральных закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (1995 год) и «О финансовых основах местного самоуправления» (1997 год), которые регулируют деятельность органов исполнительной и законодательной власти местного самоуправления.

На плечи местных органов власти возложены непомерные функции по социально-экономическому развитию муниципальных образований и страны в целом. Из местных бюджетов осуществляется финансирование почти 100 % расходов на среднее образование, 85 % - на здравоохранение, 60 % - на содержание жилья, почти полностью - расходы на транспорт, обеспечение связи, коммунальные расходы и так далее. Льготы, гарантированные государством, также в большей степени финансируются из местных бюджетов.

Для решения этих задач и их достаточного финансирования необходимо наличие определенной доходной базы у органов местного самоуправления. Однако решение этого вопроса является в Российской Федерации наиболее проблемным. Собственная доходная база местного самоуправления не формирует даже минимальный бюджет, в консолидированном бюджете

Российской Федерации она составляет 1/5 часть всех доходов в государстве. Доля закрепленных доходов ничтожно мала. Основную часть в доходах местных бюджетов составляют регулирующие доходы и средства, поступающие в результате перераспределения из вышестоящих бюджетов в виде трансфертов, субсидий и ссуд. Такой механизм не может привести к укреплению финансов местного самоуправления и дальнейшему его развитию.

Изучению этой проблемы последнее время уделяется большое внимание. В научных трудах А.Г. Шудина, С.Н. Хурсевича, Л.Н. Павловой, A.M. Бабич, Г.Б. Поляк, В.М. Родионовой, Л.А. Дробозиной, А.З. Дадашева, Д.Г. Черник и других авторов заложены теоретические и методические основы решения проблем развития финансов местного самоуправления. Однако, продолжающееся реформирование экономики требует продолжения исследований в области управления муниципальной собственностью, формирования доходной базы местного самоуправления, эффективного использования финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении органов местного самоуправления. Актуальность вышеназванных проблем определили концепцию данной научной работы, цель, задачи и объекты исследования.

Цель исследования: На основании анализа конкретного состояния формирования финансов местного самоуправления на примере трех, произвольно выбранных муниципальных образований (городов Самары, Тольятти и Пензы) выявить основные проблемы развития финансов местного самоуправления и показать организационно-экономические факторы их совершенствования.

Задачи исследования:

Раскрыть сущность муниципальной собственности, как базы функционирования финансов местного самоуправления.

Определить сущность и состав финансов местного самоуправления, как звена финансовой системы Российской Федерации.

Сформулировать основные организационно - правовые условия формирования и функционирования финансов местного самоуправления и выявить их проблемы.

На основе изучения опыта функционирования финансов местного самоуправления крупных мегаполисов (городов Самары, Тольятти и Пензы) предложить наиболее рациональные и эффективные подходы к их формированию, укреплению и совершенствованию.

Предложить мероприятия по обеспечению расширения экономической и финансовой базы местного самоуправления.

Предметом исследования являются организационные и финансовые отношения, возникающие у органов местного самоуправления муниципальных образований с юридическими и физическими лицами в процессе функционирования финансов местного самоуправления, а также с Федеральным и региональным уровнями власти в процессе перераспределения налоговых доходов и получения безвозмездных перечислений.

Объектом исследования является система бюджетного и внебюджетного финансирования производственной и социально - бытовой инфраструктуры муниципального образования за счет привлечения ресурсов предприятий и организаций, функционирующих на территории данного муниципального образования. Экспериментальной базой и статистическими источниками послужили данные департаментов экономики и финансов администраций городов Самары, Тольятти и Пензы.

Теоретическую и методологическую основы исследования составили диалектические методы познания, современные экономические теории, труды ведущих отечественных и зарубежных экономистов, касающиеся предмета исследования, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также материалы представительных и исполнительных органов местного самоуправления, рассматриваемых муниципальных образований.

## Муниципальная собственность как база функционирования финансов местного самоуправления

Категория «собственность» исторически появилась задолго до возникновения экономической теории, как особой отрасли науки. Прежде всего собственность стала объектом права и философии. Уже Римское право определяло понятие собственности и основных связанных с ней отношений: владение, распоряжение, пользование. По мере развития цивилизации изменялись способы закрепления этих отношений от традиций и обычаев до норм права, установленных государством. Формы изменялись, но суть оставалась одна: собственность - это отношение к вещи как своей. Господствующая в обществе система отношений собственности является основой формирования как политической, так и социальной системы государства, его экономического строя.

По мнению Н.Д. Колесова, понятие собственности рассматривается, прежде всего, как экономические отношения между людьми по поводу вещей и отношение человека к самим вещам. «Всякая собственность, во-первых, выражает отношения между людьми; во-вторых, является наиболее развитой полной формой присвоения, реализуемой через экономическое отношение владения и пользования; в-третьих, выступает социально-экономической предпосылкой производства, его социально-экономической формой присвоения результата производства»1.

С материальной стороной общественной жизни связывает собственность Б.А. Райзберг: «Собственность - отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъектом), с одной стороны, и любой субстанцией материального мира (объектом), с другой стороны, заключающееся в постоянном или временном отчуждении, отсоединении, присвоении объекта субъектом. Собственность характеризует принадлежность объекта определенному субъекту». Субъект собственности (собственник) - активная сторона отношений собственности, имеющая право и возможность обладания объектом собственности. Объект собственности - пассивная сторона отношений собственности в виде предметов природы, вещества, энергии, информации, имущества, духовных и интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту.

Опыт развитых стран показывает, что для создания эффективной рыночной системы, основанной на конкуренции, необходимо законодательное закрепление трех различных объектов собственности: недвижимое имущество, движимое имущество и интеллектуальная собственность.

Недвижимое имущество представлено производственными и непроизводственными помещениями, дорогами, транспортными сооружениями, различными объектами инфраструктуры. Одним из важнейших объектов недвижимости является земля.

Движимое имущество включает машины, оборудование, инструменты, автомобили, мебель, ценные бумаги и так далее, то есть имущество, способное свободно перемещаться. Право собственности на эти ценности подтверждается соответствующими документами.

Третьим типом является интеллектуальная собственность. Она выступает в виде изобретений, программных обеспечений, электронной техники, рукописей, достижений в искусстве и других продуктов человеческого интеллекта. Патенты, авторские права, товарные знаки и другие регистрирующие документы дают право на эти виды собственности. Отношения собственности образуют сложную иерархическую систему, в

1 Курс экономики: Учебник./ Под ред. Б. А. Райзберга. - М: ИНФРА-М, 1997 г., с- 99. основе которой лежит система производственных отношений, обуславливающая сущность собственности в определенном обществе (соединение работника со средствами производства) и господствующую модель распоряжения (обусловленную формой хозяйствования - натуральное хозяйство, рынок, план и так далее).

При рассмотрении отношений собственности, видна их двусторонность. Одной стороной отношений собственности являются имущественные отношения между субъектом и объектом, которые делятся на четыре разновидности: владение, пользование, распоряжение и ответственность.

Владение - начальная, исходная форма собственности, отражающая факт реального обладания объектом. Владелец, которому принадлежит объект, не всегда сам распоряжается им, а делегирует это право управляющему, сохраняя при этом за собой получение доходов от собственности. Но бывает, что функция владения отделена от юридического владельца и передана другому субъекту, который не будучи владельцем собственности по статусу, фактически распоряжается ею и использует ее.

Пользование - применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по желанию пользователя. Существует две стороны пользования. Одна заключается в том, что пользоваться объектом можно не будучи его собственником, другая - в том, что можно быть собственником и не пользоваться объектом собственности, передав это право другому субъекту.

## Анализ элементов финансов местного самоуправления

Для выявления особенностей функционирования финансов местного самоуправления и определения направлений их дальнейшего развития, проанализируем состояние отдельных элементов на примере трех муниципальных образований: городов Самары, Тольятти и Пензы.

Все три города являются крупными муниципальными образованиями, занимающими территорию до 1000 тыс. кв. м. каждый. Города Самара и Пенза являются областными центрами Самарской и Пензенской областей. Город Тольятти, в свою очередь, является вторым по размеру и численности населения городом Самарской области.

Численность населения в 1998 году составила 1648 тыс. чел. в г. Самаре, 1276 тыс. чел. в г. Тольятти и 1084 тыс. чел. в г. Пензе, из которых более 60 % населения находится в трудоспособном возрасте. Самара и Тольятти, на сегодняшний день, являются индустриальными центрами России с развитой аэрокосмической, машиностроительной, нефтеперерабатывающей, химической, пищевой промышленностью; располагают мощным строительным потенциалом. В отличии от них, город

Пенза не является индустриальным центром. Расположенные на его территории предприятия оборонного комплекса находятся в крайне тяжелом финансовом положении. В последние годы наметилась положительная тенденция роста числа предприятий, функционирующих в пищевой промышленности.

Все три рассматриваемые нами города располагают развитой транспортной сетью, в том числе городского пассажирского транспорта, имеют развитую систему образования, обладают серьезным научным потенциалом. На их территории расположены многочисленные объекты культуры: клубы, театры, музеи; объекты здравоохранения: больницы, поликлиники, диспансеры, санатории и профилактории; объекты физической культуры и спорта: стадионы, тренажерные залы, спортивные школы, бассейны и так далее. Все это говорит о развитой социально-культурной инфраструктуре названных городов.

О развитии рыночной инфраструктуры говорит наличие в городах множества средних и малых предприятий различных организационно-правовых форм, рынков и торговых точек, центров отдыха и развлечений.

Самара и Тольятти характеризуются достаточно высоким уровнем жизни населения, отсутствием задолженностей по выплате заработной плате, пенсиям и пособиям жителям этих городов, низким уровнем безработицы, что нельзя сказать о городе Пензе, где наблюдается растущая задолженность по выплате заработной платы, пенсий и пособий жителям города, где уровень безработицы увеличивается из года в год, а уровень жизни населения из года в год падает.

Все три города имеют районное деление. В соответствии с Уставами городов в Самаре и Тольятти районы не являются муниципальными образованиями, а в городе Пензе им присвоен статус внутримуниципальных образований.

Законодательством РФ и Уставами городов к ведению органов местного самоуправления отнесены вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; управления финансами, формирования, утверждения и исполнения бюджета города, введения местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения; комплексного социально-экономического развития города; создания условий для жилищного и социально-культурного строительства; обеспечения социальной поддержки и содействия занятости населения; охраны общественного порядка; обеспечения противопожарной безопасности в городе и многие другие.

Для выполнения органами местного самоуправления возложенных на них полномочий, для стабильного и безбедного существования муниципального образования необходима устойчивая и полнокровная система финансов местного самоуправления. Одним из элементов такой системы являются муниципальные внебюджетные фонды.

Муниципальные внебюджетные фонды являются своеобразной формой аккумуляции и перераспределения денежных средств, используемых для целевого финансирования экономических и социальные нужд муниципального образования (текущего и капитального характера). Учредителями муниципальных внебюджетных фондов выступают органы местного самоуправления. Средства муниципальных внебюджетных фондов, поступающие как в обязательном порядке, так и на добровольной основе, аккумулируются на отдельных специальных счетах банковских учреждений, изъятию не подлежат и расходуются в соответствии с целевыми назначениями, утвержденными Положениями о каждом фонде.

Из рассматриваемых нами городов только в Самаре и Тольятти функционируют муниципальные внебюджетные фонды, в городе Пензе они централизованы в городском бюджете. В городе Самаре созданы и функционируют шесть городских внебюджетных фонда, в городе Тольятти -два городских и три районных внебюджетных фонда.

## Проблемы развития финансов местного самоуправления

В современных условиях все в большей степени местные органы власти призваны обеспечивать комплексное развитие муниципальных образований, пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сфер; координировать экономическое и социальное развитие подведомственной им территории. Указанные факторы вызывают необходимость дальнейшего расширения и укрепления финансовой базы местных органов власти, решения ряда проблем, связанных с совершенствованием методов формирования и использования финансов местного самоуправления.

Совершенствование формирования финансов местного самоуправления и их функционирования - проблема комплексная и предполагает рассмотрение вопросов как укрепления финансовой базы местного самоуправления, так и эффективности распределения и использования финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении органов местного самоуправления.

Проведенный нами анализ наглядно показал, что главное место при обеспечении финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления отводится бюджету, как системообразующему элементу финансов местного самоуправления. Именно он выступает финансовой основой жизнедеятельности на местах. Однако, получив в 1993 году конституционное право в решении вопросов местного самоуправления, органы местного самоуправления в финансово-бюджетном отношении самостоятельными хозяевами не стали, и это доказывает анализ бюджетов ряда муниципальных образований. Доля собственных доходов в бюджетах городов составляет лишь 30 - 40% , в то время как законодательно определено, что их уровень должен составлять не менее 70% в общем объеме доходов бюджета.

Собственные доходы, непосредственно зачисляемые в местные бюджеты, составляют меньшую долю доходов, но в наибольшей степени отвечают их экономической сущности. Они позволяют установить непосредственную связь с местным хозяйством, наилучшим образом учесть потребности данной территории, наиболее полно выявить и использовать материальные и трудовые ресурсы. Здесь мы наблюдаем высокую материальную заинтересованность местных органов власти в наиболее полной мобилизации и рациональном использовании этих ресурсов. Общегосударственные же источники, составляющие большую часть доходов местных бюджетов, не выполняют этой роли, их применение на практике в определенной мере сковывает инициативу и самостоятельность муниципалитетов и широких слоев населения в мобилизации средств в эти бюджеты, порождает иждивенческие настроения.

В этой связи, главной задачей при определении направлений дальнейшего развития финансов местного самоуправления является укрепление собственной доходной базы местных бюджетов.

Увеличение собственных доходов местных бюджетов может происходить в нескольких направлениях. Во-первых, этому будет способствовать передача на местный уровень налоговых источников, достаточных для финансирования закрепленных расходных функций, причем такая передача должна быть проведена на основе жесткого разделения источников, методов закрепления налоговых доходов за местными бюджетами. Действующий сегодня порядок формирования местных бюджетов не создает должной материальной заинтересованности местных органов в развитии и повышении эффективности производства на подведомственной им территории.

Решению проблем самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов, на наш взгляд, будут содействовать мероприятия, направленные на дальнейшее реформирование налоговой политики, усиление ее действенности и способности влиять на развитие предпринимательской сферы.

Политика налогообложения должна строиться с учетом многообразия ее функций: социальной, определяющей общую целевую направленность налоговой системы; фискальной, обеспечивающей полное и своевременное поступление налогов в бюджеты всех уровней; регулирующей; перераспределительной; контрольной; стимулирующей.

Большинство экономистов сходятся на том, что нет и не может быть такой налоговой системы, которая бы в равной мере удовлетворяла критерию стимулирования деловой активности, инвестиционного благоприятствования и критерию социальной справедливости. Конкуренция перечисленных налоговых задач приводит к тому, что за известными пределами чрезмерное изъятие налогов у предпринимателей гасит их деловую активность. Вместе с тем, чрезмерно слабая социальная защищенность наиболее уязвимых слоев населения подрывает доверие к государству и осуществлению им своих социальных функций и способствует нарастанию социальной напряженности в обществе. Поэтому в научной литературе все чаще высказывается мнение о том, что при реформировании налоговой системы целесообразно исходить из реализации принципа приоритетности функций. При этом, как на федеральном, региональном, так и на местном уровне в налогообложении, выявить их иерархию и уровень взаимосвязей, исходя из практической целесообразности решения задач формирования потенциальной и эффективной смешанной экономики.1

Во-вторых, увеличению доли собственных доходов в местных бюджетах будет способствовать активизация деятельности органов местного самоуправления в направлении увеличения неналоговых поступлений в доходах местного бюджета, удельный вес которых в настоящее время не превышает 5,5%.

Реально оценивая возможности местных органов самоуправления по увеличению неналоговых поступлений можно констатировать, что основные резервы сосредоточены в активном использовании и эффективном управлении муниципальной собственностью.