Бехтерева Надежда Викторовна. Особенности финансового обеспечения реализации функций органов власти муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Бехтерева Надежда Викторовна; [Место защиты: Всерос. заоч. финансово-эконом. ин-т]. - Москва, 2009. - 240 с. РГБ ОД, 61:09-8/2564

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Местные бюджеты как основа финансового обеспечения местного самоуправления.

1.1. Роль и значение местных бюджетов в финансировании функций органов местного самоуправления 9

1.2. Межбюджетные отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления 23

1.3. Развитие финансовых основ местного самоуправления в процессе совершенствования бюджетного федерализма и реформирования местного самоуправления 49

Глава 2. Изменение финансового состояния бюджетов муниципальных образований Челябинской области в процессе реформирования местного самоуправления.

2.1. Общая характеристика системы местных бюджетов Челябинской области 76

2.2. Анализ формирования доходов местных бюджетов 82

2.3. Особенности реализации расходных обязательств муниципальных образований 106

Глава 3. Основные направления повышения устойчивости местных бюджетов.

3.1. Основные направления обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований 122

3.2. Повышение эффективности расходов местных бюджетов как задача муниципальной финансовой политики 143

Заключение 178

Список использованных источников и литературы 186

Приложения 198

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Основной целью создания института местного самоуправления, его развития и реформирования является совершенствование системы организации публичной власти путем приближения ее к населению. По своей сути местное самоуправление - это форма осуществления публичной власти, обеспечивающая самостоятельное решение населением или органами местного самоуправления вопросов местного значения. Решение указанной задачи может быть осуществлено только в случае достаточного финансового обеспечения муниципальных органов власти.

За годы существования в Российской Федерации местного самоуправления не удалось обеспечить финансовой самостоятельности его органов. Возникшее противоречие между увеличивающимся объемом задач местного самоуправления и финансовыми возможностями для их практической реализации было свойственно институту местного самоуправления на протяжении всего периода его развития. Попытка сбалансировать расходные обязательства и доходы муниципальных образований, которая легла в основу идеологии реформы местного самоуправления 2006 года, до конца не решила указанной проблемы. В настоящее время наблюдается усиление централизации налоговых доходов в федеральном бюджете. Преимущественное формирование местных бюджетов за счет межбюджетных трансфертов приводит к невозможности реализации основного принципа местного самоуправления - его самостоятельности в решении наиболее важных вопросов местного значения, касающихся основных проблем обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Финансово-экономический кризис, начавшийся в 2008 году, обострил проблемы финансового обеспечения местного самоуправления.

Таким образом, проблема достаточного обеспечения органов местного самоуправления финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них полномочий, обеспечения сбалансированности местных бюджетов, эффективного финансово-бюджетного взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления в системе бюджетного федерализма Российской Федерации является актуальной на современном этапе реформирования местного самоуправления.

Степень научной разработанности темы. Теоретической и методологической основой диссертационной работы послужили труды отечественных ученых и специалистов-практиков В.П. Горегляда, A.M. Лаврова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, А.В. Улюкаева, В.Б. Христенко, А.Н. Швецова и других.

Первые системные исследования, в которых сформулированы ключевые вопросы развития современной системы бюджетных отношений в Российской Федерации, относятся к началу 90-х годов XX века. Известные исследователи-финансисты А.Г. Игудин, В.Г. Пансков, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова начали разрабатывать теоретические подходы к вопросам организации федеративной бюджетной системы.

Работы СВ. Галицкой, А.Г. Гранберга, Е.М. Бухвальда, С.Д Валентея, В.Н. Лексина и других исследователей были посвящены изучению проблем развития бюджетного федерализма, межбюджетных отношений и региональной политики.

Проблемы развития бюджетного федерализма исследовались такими зарубежными учеными, как Р. А. Масгрейв, У. Оутс, А. Пигу, С. Тибу, Дж. Ю. Стиглиц.

Анализ исследований указанных авторов показал, что в области методологии управления общественными финансами до сих пор не найдены способы оптимального разграничения расходных и доходных полномочий между публично-правовыми образованиями, доходных источников между бюджетами различных уровней, пути решения проблем несбалансированности региональных и местных бюджетов.

Теоретическая, методологическая и информационная основы исследования. Теоретической основой диссертационного исследования явились труды российских и зарубежных ученых в области финансов.

Информационную основу диссертации составляют материалы Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства Российской Федерации, Министерства финансов Челябинской области, статистические материалы территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Челябинской области, а также другие официальные источники информации.

В ходе проведения исследования использовались стандартные математико-статистические методы, а также методы системного, структурного и сравнительного анализа.

При рассмотрении периодов развития межбюджетных отношений в Российской Федерации и финансовых основ местного самоуправления в процессе совершенствования бюджетного федерализма и реформирования местного самоуправления использовались исторический и логический методы познания.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по повышению устойчивости местных бюджетов в условиях кризисных явлений в экономике.

В соответствии с целью исследования в диссертации поставлены следующие основные задачи:

- исследовать роль и значение местного бюджета при формировании и развитии института местного самоуправления;

- выделить этапы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации с момента становления российского федеративного государства до настоящего времени, всесторонне изучить теоретические подходы к содержанию бюджетных отношений в системе бюджетного федерализма России;

сформировать системные представления о развитии финансовых основ местного самоуправления в процессе совершенствования бюджетного федерализма и реформирования местного самоуправления;

- выявить особенности формирования доходов местных бюджетов и реализации расходных обязательств муниципальных образований (на примере муниципальных образований Челябинской области);

- предложить основные направления обеспечения сбалансированности местных бюджетов, связанные с укреплением их доходной базы;

- разработать механизм повышения эффективности расходов местных бюджетов путем реализации модели управления общественными финансами с ориентацией на результат.

Предметом исследования является механизм финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления.

В качестве объекта исследования выступает система бюджетов муниципальных образований Российской Федерации (на примере бюджетов муниципальных образований Челябинской области).

Научная новизна исследования заключается в разработке теоретических подходов, методических и практических рекомендаций по формированию финансовой базы местного самоуправления в целях обеспечения реализации расходных обязательств муниципальных образований и по повышению эффективности расходов местных бюджетов.

Автором получены следующие конкретные результаты, обладающие научной новизной:

- обоснован авторский подход к определению категории «местный бюджет» как финансового инструмента формирования эффективного местного самоуправления, предназначенного для финансирования полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, с целью обеспечения жизнедеятельности населения и социально-экономического развития муниципального образования;

- предложена классификация периодов развития межбюджетных отношений в Российской Федерации в системной взаимосвязи со складывающимися федеративными отношениями, выявлены особенности финансово-бюджетных взаимоотношений различных уровней власти, что позволило сделать выводы об относительно недостаточной эффективности межбюджетных отношений в России;

- на основе исследования теоретических и практических положений о развитии финансовых основ местного самоуправления в процессе его реформирования выявлены причины, препятствующие повышению эффективности местного самоуправления при реализации модели бюджетного федерализма в России;

- обоснованы основные направления укрепления доходной базы местных бюджетов за счет перераспределения федеральных налогов, совершенствования механизма налогообложения в отношении местных налогов, в том числе при предоставлении плательщикам местных налогов налоговых льгот, а также повышения эффективности администрирования налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов;

предложены способы совершенствования механизма повышения эффективности расходов местных бюджетов на основе осуществления бюджетных расходов в зависимости от результативности предоставления муниципальных услуг и эффективности расходования бюджетных средств при их предоставлении, оцененных на основании разработанных количественных показателей результатов предоставления муниципальных услуг и эффективности расходования бюджетных средств.

Теоретическая и практическая значимость диссертации состоит в развитии теоретической базы в сфере межбюджетных отношений в Российской Федерации, разработке и обосновании автором предложений по оптимизации системы управления бюджетными доходами и расходами на муниципальном уровне, направленных на повышение устойчивости местных бюджетов.

Положения диссертационного исследования могут быть использованы при разработке нормативных правовых актов в сфере межбюджетных отношений.

Результаты исследования в сфере оценки результативности предоставления муниципальных услуг и эффективности расходования бюджетных средств при их предоставлении могут быть применены органами местного самоуправления в качестве теоретической и методической базы при разработке документов нормативно-правового характера в данной сфере, а также в их практической деятельности.

Сформулированные в диссертации положения и рекомендации могут служить основой дальнейших научных исследований, использоваться в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам: «Финансы», «Территориальные финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации».

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования освещались на всероссийской научно-практической конференции «Стратегия и тактика развития трансформирующейся экономики в современных условиях», состоявшейся в апреле 2008 года в городе Челябинске, на научно-практической конференции «Актуальные вопросы экономики, управления и права», которая проходила в феврале 2009 года в городе Мурманске, а также на международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы экономики и совершенствования правового регулирования в экономике», проходившей в марте 2009 года в городе Пятигорске.

Отдельные результаты исследования применяются в процессе преподавания дисциплины «Бюджетная система Российской Федерации» во Всероссийском заочном финансово-экономическом институте.

Рекомендации по оценке результативности предоставления муниципальных услуг и эффективности расходования бюджетных средств при их предоставлении используются в практической деятельности администрации Саткинского муниципального района Челябинской области.

Основные результаты проведенного исследования опубликованы в научных изданиях, в том числе рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ, а также в сборниках материалов научно-практических конференций.

Публикации. Основные положения диссертации опубликованы в четырех научных статьях общим объемом 2,3 печатных листа, в том числе две статьи - в издании, рекомендованном ВАК Минобрнауки РФ.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Иллюстративный материал включает таблицы, графики и схемы.

## Роль и значение местных бюджетов в финансировании функций органов местного самоуправления

Это дает им право осуществлять собственную политику в интересах населения соответствующей территории в пределах, установленных исключительно законом. Понятие «местное самоуправление», закрепленное в Конституции Российской Федерации, согласуется с аналогичным определением, приведенным Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 года. В соответствии со статьей 3 Хартии под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.1

Введение в 1993 году института местного самоуправления, не входящего в структуру государственной власти, послужило основой для формирования федеративного, демократического государства, в основу которого был положен принцип децентрализации власти. Развитие института местного самоуправления было обусловлено необходимостью повышения эффективности общественного управления, развития экономики, и, как следствие, улучшения благосостояния и качества жизни граждан.

Однако, несмотря на принятое в Конституции Российской Федерации законоположение о невхождении органов местного самоуправления в структуру органов государственной власти, после 1993 года продолжались дискуссии относительно государственной природы местного самоуправления. Фактически сложились три различные концепции, по-разному тракгующие роль государства в функционировании института местного самоуправления, в том числе в части регулирования его финансовых основ.

Первая концепция (общественная теория местного самоуправления) проводит идею отделения местного самоуправления от государственной власти и даже в определенной мере противопоставления его государству. Местное самоуправление рассматривается как форма самоорганизации граждан, предполагающая наиболее широкое их участие в принятии решений по вопросам жизнедеятельности местного сообщества и осуществлении контроля за исполнением принятых решений. Более того, местное самоуправление в данной концепции рассматривается как институт гражданского общества, форма проявления непосредственной демократии, реального народовластия, выражающегося в экономической, социальной и политической самостоятельности выборных органов власти на конкретной территории. В данных условиях территориально местное самоуправление должно быть максимально приближено к населению, существовать на уровне мелких поселений. Местные бюджеты являются финансовой основой местного самоуправления. В них значительная роль отводится собственным доходам, позволяющим органам местного самоуправления самостоятельно проводить политику социально-экономического развития муниципального образования в интересах населения.

Вторая концепция (государственная теория местного самоуправления) трактует местное самоуправление как низовой уровень государственной власти, в котором органы местного самоуправления являются проводниками единой государственной политики. При этом органы местного самоуправления фактически подчинены вышестоящим органам государственной власти, регулирующим их деятельность нормативными правовыми актами. Местный бюджет утрачивает признак самостоятельности. По существу он рассматривается как смета установленных государством для органов местного самоуправления расходов с передаваемыми для их реализации доходными источниками. При данной концепции оправдана централизация финансовых ресурсов на государственном уровне. Расходные обязательства муниципальных образований покрываются в основном за счет межбюджетных трансфертов, выделяемых местным бюджетам на цели, определенные органами государственной власти в качестве приоритетных.

## Общая характеристика системы местных бюджетов Челябинской области

Поскольку в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие местного бюджета являлось одним из признаков муниципального образования, соответственно система местных бюджетов субъектов Российской Федерации должна была совпадать с системой муниципальных образований.

В соответствии с указанным Федеральным законом система муниципальных образований каждым субъектом Российской Федерации устанавливалась самостоятельно.

С 1995 года в Челябинской области муниципальные образования были установлены в границах существующих административно-территориальных единиц: городов, поселков городского типа (рабочих, курортных поселков), районов, сельсоветов. Предусматривалось наличие 337 муниципальных образований: 23 городов областного значения, 19 районов, 7 городов районного значения, 30 рабочих поселков и 258 сельсоветов.

В Челябинской области была сформирована двухуровневая система муниципальных образований. Первый уровень составляли муниципальные образования городов областного значения, районов, рабочего поселка Локомотивный (ЗАТО). Второй уровень составляли муниципальные образования городов районного значения, рабочих поселков, сельсоветов, находящиеся в границах территории муниципальных образований первого уровня.

За период с 1999 по 2003 годы на основании волеизъявления населения, выраженного на местном референдуме, законодательным (представительным) органом государственной власти Челябинской области - Законодательным собранием Челябинской области принимались решения об упразднении муниципальных образований, прежде всего на уровне рабочих поселков, сельсоветов. Проявилась тенденция к укрупнению муниципальных образований. Тем не менее, указанная тенденция не охватила всю территорию Челябинской области, поскольку в целом не была поддерживаема органами государственной власти Челябинской области.

Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ было установлено, что каждое муниципальное образование вправе иметь бюджет, таким образом, все муниципальные образования Челябинской области имели право на формирование собственного бюджета.

По состоянию на 1 января 2005 года система местных бюджетов Челябинской области состояла из 23 бюджетов городов областного значения, 19 бюджетов районов, 7 бюджетов городов районного значения, 17 бюджетов рабочих поселков и 223 бюджетов сельсоветов. Согласно бюджетному законодательству, действовавшему до 1 января 2006 года, указанные бюджеты составляли третий уровень бюджетной системы Российской Федерации.

Особое правовое положение в бюджетной системе Челябинской области занимали бюджеты закрытых административно-территориальных образований: городов Снежинска, Озерска, Трехгорного, поселка Локомотивного. Формирование бюджетов указанных муниципальных образований осуществлялось в соответствии с Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» и федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год. При этом межбюджетные отношения осуществлялись преимущественно между органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований и федеральными органами государственной власти.

## Основные направления обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований

Важнейшей целью реформирования местного самоуправления является повышение стабильности местных финансов, которое обеспечивается прежде всего достижением сбалансированности местных бюджетов. Вместе с тем, по мере реализации Федерального закона № 131-ФЗ, в условиях перехода к среднесрочному бюджетному планированию, проблема достаточного обеспечения органов местного самоуправления финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них полномочий становится все более актуальной.

С 2006 года наблюдается тенденция к увеличению числа вопросов местного значения в результате постоянного внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Если в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ за городскими, сельскими поселениями было закреплено 22 вопроса местного значения, за муниципальными районами - 20, за городскими округами - 25, то на 1 января 2007 года в ведении городских, сельских поселений находится 34 вопроса местного значения, в ведении муниципального района - 32, а в ведении городских округов - 39 вопросов местного значения.

Несмотря на рост с 2006 года расходных обязательств муниципальных образований, перечень налоговых доходов, установленный статьями 61, 61l, 612 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в редакции, вступившей в силу с 1 января 2006 года, по основным доходообразующим налогам не изменился.

Недостаточное финансирование реформы местного самоуправления, а также увеличение расходов местных бюджетов, не обеспеченных соответствующими доходами, усугубляет процесс достижения сбалансированности местных бюджетов.

В 2007 году в 26 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом в общем объеме 17,6 млрд. рублей.

С 2008 году проблему финансового обеспечения местного самоуправления обострил начавшийся финансово-экономический кризис.

Сбалансированность местных бюджетов может быть обеспечена за счет укрепления доходной базы бюджетов, прежде всего ее налоговой составляющей.

Основным фактором устойчивости функционирования местных бюджетов является значительность налоговых поступлений в общих доходах местных бюджетов. В целом, поддерживая сформированную систему распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы на принципах стабильности, экономической эффективности, территориальной мобильности, равномерности размещении налоговой базы и социальной справедливости, представляется целесообразным ее совершенствование с позиции необходимости укрепления налоговой составляющей бюджетов муниципальных образований, шире используя принцип экономической эффективности.