Кузнецова Анастасия Николаевна. Резервы роста доходов местных бюджетов : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кузнецова Анастасия Николаевна; [Место защиты: Финансовая акад. при Правительстве РФ].- Москва, 2009.- 152 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/1440

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ КАК ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 12

1.1. Экономическое содержание и значение доходов бюджетов муниципальных образований 13

1.2. Организационно-правовые основы формирования доходов местных бюджетов в РФ 25

1.3. Методологические основы формирования доходов местных бюджетов 39

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ 55

2.1. Общая характеристика доходов бюджетов муниципальных образований 55

2.2. Анализ налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов 70

2.3. Роль межбюджетных трансфертов в формировании доходов бюджетов муниципальных образований 86

ГЛАВА 3. РЕЗЕРВЫ РОСТА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ 102

3.1. Направления повышения роли налоговых доходов местных бюджетов России 104

3.2. Резервы роста неналоговых доходов российских бюджетов муниципальных образований 121

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 131

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 142

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**Местное самоуправление, согласно Конституции РФ1, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Оно призвано обеспечить сочетание государственных интересов и интересов каждого отдельно взятого муниципального образования (муниципального района, городского округа или поселения). К компетенции органов местного самоуправления относится решение вопросов местного значения, связанных с созданием условий для обеспечения повседневных потребностей населения2. В этих целях Конституцией РФ закреплен и обязательный порядок наделения органов местного самоуправления необходимыми материальными и финансовыми ресурсами3.

На практике указанное положение не реализовывалось в полной мере  
- зачастую имеющиеся в распоряжении муниципальных образований  
финансовые ресурсы явно не обеспечивали решения вопросов местного  
значения. Кроме того, за органами местного самоуправления была  
закреплена значительная доля государственных полномочий, не  
подкрепленная адекватным количеством бюджетных средств. Это

порождало такие проблемы, как повсеместный бюджетный дефицит; высокая степень зависимости муниципальных образований от решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; низкая степень использования потенциала местных налогов; неэффективность

1 Конституция Российской Федерации - М.: Веста-М, 2008, ст. 130.

2 Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного  
самоуправления» с последующими изменениями и дополнениями, ст.ст. 14-16.

3 Конституция Российской Федерации - М.: Веста-М, 2008, ст. 132.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» с последующими изменениями и дополнениями, ст. 19.

эксплуатации муниципального имущества; неразвитость малого бизнеса, провоцирующие общее снижение налогового потенциала муниципальных образований.

За последние несколько лет в результате осуществления комплекса мероприятий в рамках реализации реформы местного самоуправления часть проблем, связанных с недостаточностью общего объема доходов местных бюджетов по сравнению с возложенными на муниципальные образования расходными обязательствами, а также непрозрачностью распределения межбюджетных трансфертов и «нефинансируемыми федеральными мандатами», была решена. При этом многочисленные сложности, обусловленные, прежде всего, низкой степенью использования собственного финансово-экономического потенциала муниципальных образований, по-прежнему сохраняются.

Изменения бюджетного законодательства в части формирования доходов местных бюджетов, принятые в последние годы, способствовали сокращению дефицита местных бюджетов. Однако полученный результат не способствовал укреплению финансовой независимости бюджетов муниципальных образований, а лишь усилил иждивенческие настроения и пассивную позицию органов местного самоуправления в вопросах самостоятельного финансового обеспечения расходных обязательств.

Таким образом, стратегической целью решения указанной проблемы, на наш взгляд, является обеспечение долгосрочной финансовой самостоятельности муниципальных образований посредством реализации комплекса тактических мер, направленных, прежде всего, на изыскание и активное использованию резервов роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов.

Все вышеизложенное обусловило актуальность темы настоящего исследования, его цель и задачи, теоретическую новизну и практическую значимость.

**Цель и задачи исследования.**Цель настоящей диссертационной работы состоит в определении резервов роста доходов местных бюджетов для повышения финансовой самостоятельности бюджетов муниципальных образований в долгосрочном периоде.

Исходя из обозначенной цели, при выполнении работы были поставлены следующие **основные**задачи.

1. Определить специфику процесса формирования доходов местных бюджетов, основываясь на толковании сущности понятия «доходы местных бюджетов», а также на изучении организационно-правового механизма формирования доходов бюджетов муниципальных образований, сложившегося по результатам первых лет работы в условиях новой системы местного самоуправления.
2. Сформулировать базовый критерий отнесения доходов бюджетов к собственным доходам бюджетов муниципальных образований, исходя из экономической сущности понятия «доходы местных бюджетов», а также используя анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок формирования доходов местных бюджетов.
3. Обосновать необходимость уточнения положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющих состав собственных доходов местных бюджетов, на основании применения авторской методики анализа современной практики формирования доходов бюджетов муниципальных образований.
4. Обобщить с применением имеющегося фактического и статистического материала особенности формирования различных видов

доходов местных бюджетов (налоговых, неналоговых, безвозмездных поступлений) в разрезе муниципальных образований разных типов.

5. Разработать практические рекомендации по повышению реальной финансовой самостоятельности муниципальных образований и долгосрочному укреплению доходной базы их бюджетов на основании выявления резервов роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов.

**Объектом исследования**являются доходы местных бюджетов как объективно существующие экономические отношения, возникающие между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также юридическими и физическими лицами в процессе формирования бюджетного фонда на уровне муниципальных образований.

**Предметом исследования**являются резервы роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов для целей укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований в долгосрочной перспективе.

**Теоретической основой исследования**являются результаты фундаментальных и прикладных исследований отечественных ученых, занимавшихся изучением вопросов сущности местных бюджетов и развития системы формирования доходов бюджетов муниципальных образований в российском государстве.

В 1918 — 1928 годах, в период становления советского государства, велись исследования по проблемам толкования понятий «местный бюджет», «доходы местного бюджета»; изучения финансовой основы местного самоуправления; определения источников доходов и

направлений расходования средств местных бюджетов. Указанные вопросы были освещены в трудах таких ученых-экономистов, как Р. А. Кудряшов, И. X. Озеров, М. А. Смирнов, В. М. Твердохлебов, зачастую решение указанных вопросов носило выраженную идеологическую окраску.

Исследование вопросов финансового обеспечения местного самоуправления в части эффективной реализации возложенных на него функций возродилось в конце 80-х годах XX века и было связано с именами таких ученых, как М. В. Васильева, А. В. Максимов, Л. П. Павлова, Г. Б. Поляк, В. М. Родионова, М. В. Романовский, Н. А. Ширкевич. В современной научной литературе анализ отдельных проблем организации эффективного местного самоуправления является предметом исследования таких экономистов как Л. В. Давыдова, Д. Ю. Завьялов, А. Г. Игудин, С. А. Карчевская, С. А. Котляровский, В. И. Матеюк, Л. И. Пронина и др.

В то же время как показывает анализ современной экономической литературы, вопросы обеспечения финансовой устойчивости местных бюджетов рассматриваются, как правило, с позиций пересмотра методики предоставления бюджетам муниципальных образований всех форм межбюджетных трансфертов. Все вышеизложенное обусловило актуальность темы исследования, его цель и задачи, теоретическую новизну и практическую значимость.

**Информационную базу**исследования составляют нормативные и правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, материалы Федеральной службы государственной статистики, отчеты Федерального казначейства об исполнении бюджетов, а также результаты ежегодного мониторинга

местных бюджетов, опубликованные Минфином России. Кроме того, в работе используются материалы периодической печати, интернет-ресурсы. Анализ проводится на основании данных о состоянии местных бюджетов в 2005 - 2008 годах.

**Методологические основы исследования.**Исследование процессов формирования доходов местных бюджетов в диссертации проводилось с применением диалектического метода познания, организационного и системного подходов. Диалектический метод реализован при помощи таких общенаучных приемов, как наблюдение, абстракция, дедукция, индукция, анализ и синтез, методы группировки и сравнения.

В рамках организационного подхода использовались субъектно-объектный, историко-логический, структурно-функциональный анализ, способствовавшие изучению принципов формирования и развития объекта исследования. В работе также применялись частнонаучные методы: исторические и социологические подходы, метод формальной логики, применены и приемы статистико-экономического анализа.

Диссертация соответствует п.2.3 Паспорта специальности 08.00.10 -Финансы, денежное обращение и кредит.

**Теоретическая значимость исследования**состоит в углублении теоретических подходов к определению специфических характеристик процесса формирования доходов местных бюджетов в России; определении критерия квалификации доходов бюджетов в качестве собственных доходов бюджетов муниципальных образований, а также пересмотре на основании этого состава собственных доходов местных бюджетов.

**Практическую значимость исследования**составляют выводы, предложения и рекомендации диссертации, ориентированные на

широкое использование при совершенствовании механизма формирования доходов местных бюджетов, в частности:

1. Разработана методика более корректной оценки уровня  
финансовой самостоятельности муниципальных образований, которая  
может быть использована органами государственной власти субъектов  
РФ для анализа финансово-экономического состояния находящихся на  
их территории муниципальных образований.

2. Сформулированы основные направления повышения объемов  
поступлений налоговых и неналоговых доходов в местные бюджеты,  
которые могут быть использованы органами государственной власти и  
местного самоуправления при разработке основных направлений  
бюджетной политики на муниципальном уровне.

**Апробация результатов исследования.**

Положения диссертации в соответствии со справкой о внедрении используются в практической деятельности Финансового департамента администрации городского округа Хабаровск в целях более объективного и качественного анализа финансово-экономического состояния муниципальных образований.

Материалы диссертации используются на кафедре «Финансы» ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин «Финансы», «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации», «Доходы бюджета».

Диссертация выполнена в рамках НИР Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, проводимых в соответствии с Комплексной темой «Пути развития финансово-экономического сектора России».

Основные результаты и положения исследования, обобщенные в диссертации, докладывались на научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых на тему «Финансовая политика Российского государства в условиях экономических и социальных реформ». (Ростов-на-Дону, Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», 2006).

Использование положений диссертации подтверждено

соответствующими справками о внедрении

**Публикации.**По теме диссертации опубликовано 3 (три) работы общим объемом 1,1 печатный лист. В том числе 2 публикации в журналах, определенных ВАК, объемом 0,9 печатного листа. Весь объем публикаций является авторским.

**Структура диссертации**обусловлена целью и основными задачами, поставленными в диссертации и логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы из 94 наименований. Объем работы составляет 150 страниц, включая 4 рисунка и 19 таблиц.

В работе рассмотрены **4 группы проблем.**

Первая группа проблем посвящена определению сущности понятия «доходы местных бюджетов» и изучению процесса формирования доходов бюджетов муниципальных образований, главная особенность которого заключается в том, что указанные доходы преимущественно формируются за счет межбюджетных трансфертов и поступлений федеральных и региональных налогов и сборов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной основе.

Вторая группа - исследование по определению базового критерия отнесения доходов бюджетов к собственным доходам местных

бюджетов и обоснованию необходимости изменения состава собственных доходов местных бюджетов, определенного в ст. 47 Бюджетного кодекса РФ. Указанным критерием является возможность органов местного самоуправления непосредственно влиять на объем мобилизации дохода, что исключает из состава собственных доходов местных бюджетов дотации, субсидии, а также налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, закрепленные на временной основе.

В рамках третьей группы проблем на основании применения авторской методики анализа выявляется неоптимальность действующего механизма формирования доходов бюджетов муниципальных образований, обусловленная существенным объемом межбюджетных трансфертов всех форм, а также их дифференциацией в составе доходов местных бюджетов разных типов.

Четвертая группа проблем посвящена обоснованию путей увеличения объемов налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, направленных на повышение реальной финансовой самостоятельности и укрепление доходной базы бюджетов муниципальных образований в долгосрочном периоде.

## Экономическое содержание и значение доходов бюджетов муниципальных образований

Практическое решение вопроса обеспечения бюджетов муниципальных образований достаточным объемом доходов неразрывно связано с качеством существующей теоретической основы, поэтому в рамках данного параграфа мы подробно изучим вопросы сущности и роли доходов местных бюджетов, начав с рассмотрения общего понятия «доходы».

Доходы - понятие сложное, многозначное и многоаспектное.

С точки зрения бухгалтерского и налогового учета доходы трактуются как «увеличение экономических выгод субъекта хозяйствования, у которого в результате осуществления деятельности, происходит поступление активов - денежных средств, а также иного имущества, или погашение обязательств, приводящее к увеличению капитала данного субъекта»4.

Обращаясь к институциональному подходу, наиболее актуальному в современной науке, доходы можно толковать как «денежные ресурсы, концентрируемые институциональными единицами для обеспечения нормального с точки зрения потребностей экономики в целом уровня производства товаров и услуг, устойчивого товарообмена в соответствии с законами рыночного хозяйствования и социально приемлемого уровня жизни населения» .

Различия в территориальной привязке и составе участников процесса консолидации денежных ресурсов и потоков формируют различные виды доходов. В частности, аккумуляцию доходов местных бюджетов осуществляют органы местного самоуправления, домохозяйства и предприятия, напрямую присутствующие в экономике конкретной территории. Участие прочих институциональных единиц в рассматриваемом процессе можно определить как опосредованное — через регулирующую деятельность органов государственной власти разных уровней.

С позиций системы национального счетоводства доходы рассматриваются как важнейший агрегированный показатель развития экономики и уровня благосостояния населения страны, представляющий собой поток денежных и натуральных затрат, а также поступлений в экономику ресурсов физических и юридических лиц, в т.ч. их валовой выручки от продажи товаров, выполнения работ, предоставления услуг.6

Указанный подход к определению понятия «доходы местных бюджетов» актуален, поскольку позволяет реально оценить те валовые суммы, которые органы местного самоуправления мобилизуют из всех доходных источников на соответствующей территории.

Рассмотрение понятия «доходы» также важно и с позиций юриспруденции. В большой степени это касается отношений по формированию доходов бюджетов муниципальных образований, требующих четкой регламентации с позиций права. Поэтому в юридическом аспекте доходы местных бюджетов, на наш взгляд, можно представить как денежные средства, аккумулируемые органами местного самоуправления в соответствии с нормами права в рамках муниципального образования.

## Общая характеристика доходов бюджетов муниципальных образований

Наибольшее увеличение количества муниципальных образований произошло в Северо-Западном федеральном округе, в котором около 80% муниципальных образований являются вновь образованными. При этом в Уральском федеральном округе к вновь образованным муниципальным образованиям относится лишь 34 % муниципальных образований.

То, что в остальных федеральных округах не спешат создавать новые муниципальные образования можно объяснить отсутствием необходимых квалифицированных кадров, а также незаконченностью процессов разграничения собственности и установления территориальных границ. Законодательно такая отсрочка в целях ликвидации существующих проблем допускается, но лишь до 1 января 2009 года - даты вступления Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в полную силу.

На наш взгляд, это верная позиция, поскольку в данном вопросе очень важно избежать излишней спешки, бездумной исполнительности и бесконтрольности в процессе деконцентрации финансовых ресурсов, чтобы в конечном итоге не прийти к многочисленным и объемным встречным финансовым потокам вместо самостоятельных и достаточных местных бюджетов.

На фоне общероссийской положительной динамики роста экономических показателей также росла и доля доходов, мобилизуемых местными бюджетами в составе консолидированных бюджетов субъектов РФ.

## Направления повышения роли налоговых доходов местных бюджетов России

Все налоговые доходы, которые аккумулируются в бюджетах органов, местного самоуправления, можно разделить на две крупные группы. Первую формируют местные налоги и сборы, вторую - средства, поступающие по обязательным и дополнительным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. Статус бюджетообразующих принадлежит именно последним, что свидетельствует о неразвитости местного налогообложения в России.

Между тем, в повышении значимости местных налогов и сборов кроются не только резервы роста доходов бюджетов муниципальных образований, но и снижение степени их финансовой зависимости от деятельности органов государственной власти, повышение ликвидности, платежеспособности и инвестиционной привлекательности всех типов муниципальных образований.

Для этих целей органам местного самоуправления необходимо четкое понимание того, какую часть налоговых доходов местных бюджетов потенциально могут формировать местные налоги и сборы. Безусловно, анализируя возможный вклад реально действующих налогов в увеличение доходов местных бюджетов, необходимо учитывать не только разрешенные предельные ставки, но и прогноз экономических и социальных последствий от конкретных действий в сфере налогообложения.

Важнейшее значение в этом аспекте имеет совершенствование законодательства о крупнейшем из местных налогов - земельном налоге, а именно таких его моментов как налоговая ставка, налоговая база и предоставляемые налоговые льготы. В отношении земельного налога налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в пределах, указанных соответствующей статьей Налогового кодекса РФ.78 При этом используются две ставки: льготная - 0,3 % и общая - 1,5 %

Льготная ставка применяется в отношении отдельных типов земельных участков, в частности, занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса, в отношении прочих применяется общая ставка в пределах 1,5 %.

На наш взгляд, было бы целесообразно не применять льготную налоговую ставку в отношении указанных земельных участков, а полностью исключить их из объектов налогообложения. Это связано с тем, что в доходах местных бюджетов учитывается часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, занимающихся эксплуатацией жилищного фонда и инженерного комплекса ЖКХ, остающаяся после уплаты всех обязательных платежей, в том числе и земельного налога.79

Таким образом, данная мера не несет в себе итогового снижения поступлений в доходы местных бюджетов, а наоборот позволит избежать встречных финансовых потоков и дополнительных сложностей во взаиморасчетах, предоставив налоговым органам возможность высвободить определенный ресурс и направить его на более эффективную мобилизацию других налогов и недоимок по ним.