Киреева Елена Васильевна. Формирование доходов муниципальных образований в условиях реформирования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2005 205 с. РГБ ОД, 61:06-8/907

**Содержание к диссертации**

Введение

Гл. I Теоретические основы муниципальных финансов. 11

1.1. Принципы построения и функционирования финансовой системы. 11

1.2. Финансовое обеспечение местного самоуправления. 24

1.3. Проблемы реформирования межбюджетных отношений. 35

Гл. II Анализ структуры доходов местных бюджетов. 46

2.1. Оценка доходных потребностей. 46

2.2. Собственные доходы местных бюджетов. 61

2.3.Субвенции на осуществление государственных полномочий.

Гл. III Направления укрепления доходной базы муниципальных образований.

3.1. Совершенствование налоговых инструментов. 97

3.2.Повышение эффективности дотационного выравнивания.

3.3. Развитие добровольных функций. 134

Заключение.

Библиография.

Приложения.

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования.

Российское государство предпринимает усилия по трансформации в качественно иное состояние, характерное для цивилизованных стран. Одним из важнейших его атрибутов признается наличие дееспособного местного самоуправления как обязательного условия сбалансированности интересов общества и государства, центра и территорий, человека и власти. Хотя местное самоуправление юридически не входит в структуру государственной власти, эффективность всего общегосударственного механизма во многом определяется деятельностью органов местной власти. Поэтому в качестве средства укрепления государственности рассматривается обеспечение административной и экономической самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, повышение ответственности муниципальных органов и должностных лиц за исполнение полномочий в рамках установленной компетенции.

Для выполнения разнообразных, прежде всего, социальных функций местному самоуправлению нужны производственные, финансовые, организационные, информационные и другие ресурсы. Их наличие в необходимых масштабах служит базой для реализации полномочий и выполнения обязательств.

На протяжении всего постсоветского периода ведется поиск такой модели финансов местного самоуправления, которая была бы адекватна новой реальности производственно-экономических отношений в стране. Однако, задача эта до сих пор не решена.

Несмотря на принятие многих нормативно-правовых актов, в том числе Бюджетного и Налогового кодексов, законов об организации органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, финансовая система продолжает неуверенно балансировать между потребностью и обеспеченностью финансовыми ресурсами местных бюджетов. Курс на развитие бюджетного федерализма не подкрепляется конкретными мерами, уровень централизации финансовых средств повышается.

В муниципальных образованиях идут противоречивые процессы. С одной стороны, растут в связи с урбанизацией, развитием социальной сферы, старением оборудования, инфляцией затраты на предоставление услуг; с другой, принимаются решения, сокращающие сферу муниципального обслуживания, самостоятельной экономической политики местного самоуправления. Велика финансовая зависимость нижестоящих уровней власти от вышестоящих, отсутствуют механизмы активизации инвестиционной деятельности, увеличения собственной налоговой базы, снижения дотационности.

Наблюдается резкая дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований, средства финансовой поддержки распылены по. множеству фондов, слаба связь их с количеством и качеством выполняемых функций, возводятся в ранг закона сомнительные методы распределения финансовой помощи местным бюджетам. На налоговые доходы число претендентов в результате реформы возрастает в 2-3 раза.

Состояние финансов местного самоуправления характеризуется как критическое. Если не внести изменения в концепции реформирования местного самоуправления и межбюджетных отношений, то у органов местной власти может не остаться иных видов деятельности, кроме распределения отпускаемых из вышестоящих бюджетов средств, что противоречит принципам государств с федеративным устройством. Все это предопределяет актуальность избранной темы исследования. Степень разработанности проблемы.

Анализ специальной отечественной и зарубежной литературы по проблематике формирования финансовой базы местного самоуправления свидетельствует, что она служит предметом многих исследований и дискуссий, как в научной среде, так и в органах власти и управления. Научно-практические дискуссии обычно оживляются в связи с принятием фундаментальных нормативных актов. Они широко отражены в исследовании, т.к. являются на каждый данный период вехой, этапом практического решения проблем, исходной точкой научного анализа.

К наиболее значимым исследованиям в области местных финансов можно отнести труды Е.М. Бухвальда, А.А. Воронина, А.Г. Игудина, A.M. Лаврова, Н.В. Милякова, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, М.В. Романовского, Н.Г. Сычева, К.И. Таксира, Э.А. Уткина, В.Б. Христенко, Г. Циммермана, Д.Г. Черника, М.В. Яндиева. Следует особо отметить работы Г.Б. Поляка, отдельные их положения, высказанные в доперестроечный период, остаются актуальными до сих пор. Вместе с тем, теоретическая концепция построения местных финансов разработана недостаточно. Советская организация местных финансов в некоторых работах оценивается негативно, хотя по эффективности она выше современной российской системы. Иные исследователи рассматривают проблемы местных финансов, как правило, в отрыве от разграничения полномочий между уровнями власти, не видя различий между централизацией бюджетных доходов и расходов, предлагают модели без учета специфики России.

Цель и задачи исследования.

Основной целью диссертационной работы является исследование сущности финансово-бюджетных отношений местного самоуправления на современном этапе с вышестоящими бюджетными уровнями, их научно-практическая оценка и разработка предложений по укреплению финансовых основ и совершенствованию структуры доходных источников бюджетов муниципальных образований.

В соответствии с целью исследования в диссертации поставлены и решены задачи:

• определить роль и особенности местных финансов в бюджетной

системе страны в связи с полномочиями местного самоуправления,

определенными Конституцией РФ и другими нормативно-правовыми

актами;

• провести анализ и оценку концепций реформирования межбюджетных отношений с учетом реализации положений административной реформы;

• обосновать необходимость расширения добровольных функций местного самоуправления в интересах укрепления финансовой базы, доходных источников;

• разработать более совершенный механизм выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

• апробировать методические разработки по совершенствованию распределения средств финансовой поддержки муниципальных образований на примере избранных объектов исследования (Московской области).

Предмет и объекты исследования.

Предметом исследования выступает совокупность проблем, возникающих в процессе финансово-бюджетных отношений местного самоуправления с другими уровнями власти и связанных, прежде всего, с формированием доходных источников местных бюджетов.

Основными объектами исследования служат пропорции и источники доходов бюджетов Российской Федерации и муниципальных образований Московской области.

Методология и информационная база исследования.

Теоретической и методологической основой исследования являются труды отечественных и зарубежных авторов по вопросам местного самоуправления и межбюджетных отношений. Определенные методологические рамки устанавливаются нормативно-правовыми актами законодательных и исполнительных органов власти.

Исследование опирается на диалектический метод познания сущности явлений, метод научной абстракции, системный подход к объектам управления и финансирования, приемы анализа, сравнения, синтеза. Также используются статистические методы и расчеты.

Источниками информации служат нормативно-правовые акты, прогнозные и отчетные материалы министерств и ведомств, прежде всего, Минфина РФ, Минэкономразвития РФ, органов представительной и исполнительной власти Московской области, муниципальных образований, а также статистические сборники.

Научная новизна исследования заключается в комплексной разработке и обосновании направлений развития и укрепления финансовой базы местного самоуправления, доходных источников местных бюджетов. Сформулированы методологические подходы к анализу, оценке и совершенствованию межбюджетных отношений местного самоуправления, нацеленные на преодоление узких рамок безвозвратных и безвозмездных перечислений и выход на активное взаимодействие со всеми хозяйствующими субъектами на территории независимо от форм собственности. Это позволило получить конкретные научные результаты, основные из которых состоят в следующем:

• раскрыта сущностная основа финансовых отношений как единства противоположных процессов централизации и децентрализации; некорректность сведения к бюджетному федерализму;

• обоснована несостоятельность ограничения муниципальных функций и муниципальной собственности вопросами местного значения, противоречащего не только сложившейся практике, но и мировому опыту;

• сформулированы предложения по изменениям и дополнениям в Бюджетный кодекс РФ и закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» в части методов распределения средств финансовой помощи, выравнивания бюджетной обеспеченности, перечня вопросов местного значения; трактовки принципа равенства при формировании доходной части бюджетов;

• вскрыта уязвимость распространения методики распределения средств ФФПР на уровень отношений регион - муниципальное образование и показателя расчетной бюджетной обеспеченности в качестве критерия выравнивания. • предложена методика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Московской области, позволяющая обходиться минимальным дотационным перераспределением средств. Некоторые научные выводы приведены в таблице 1:

Показатели новизны результатов исследования Табл. 1. Действующий порядок, определенный нормативным актом, сложившейся практикой, научной трактовкой

1. Ограничение роли местного самоуправления в предоставлении общественных услуг населению.

2. Ограничение экономической политики местных органов бюджетной политикой.

3. Бюджетная региональная политика, ориентирующая на выравнивание территорий по критерию бюджетных расходов на душу населения.

4. Отсутствие надежных индикаторов эффективности экономической политики на местном уровне.

5. Централизация финансовых ресурсов в целях горизонтального выравнивания.

6. Выравнивание бюджетной обеспеченности распределением дотаций из регионального (районного) фонда поддержки муниципальных образований.

Распределение финансовой помощи для доведения бюджетной обеспеченности до определенного (минимального, среднего) уровня. Предложения автора

1. Расширение роли местного самоуправления в предоставлении общественных услуг населению.

2. Выход экономической политики местных органов за рамки бюджетной политики.

3. Бюджетная политика, обеспечивающая соответствие доходных источников реальным расходным обязательствам муниципальных образований.

4. Оценка деятельности органов местного самоуправления по уровню развития малого предпринимательства и объему привлечения внебюджетных средств.

5. Вертикальное выравнивание на основе перераспределения расходных обязательств и налоговых полномочий.

6. Налоговое, целевое и дотационное выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

7. Горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности в соответствии с предложенной методикой.

8. Единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов.

8. Дифференцированные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов.

Практическая значимость исследования выражается в возможности использования полученных научных результатов органами государственной власти и местного самоуправления в работе по совершенствованию финансовой системы и межбюджетных отношений. Конкретные рекомендации рассчитаны на непосредственное использование в деятельности финансовых и экономических служб.

Прежде всего, необходимо внести изменения в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» и Бюджетный кодекс РФ в части определения вопросов местного значения, распределения налоговых доходов на основе нормативов отчислений, методов финансовой поддержки муниципальных образований. Предлагаемые изменения затрагивают также и общую концепцию реформирования местного самоуправления.

Возможные формы внедрения результатов исследования представлены в

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в преподавании учебных дисциплин: «Бюджет и бюджетная система», «Финансы», «Бюджетное планирование и прогнозирование», «Организация и исполнение бюджета», «Внебюджетные государственные фонды» и других.

Научные положения диссертации обсуждались на конференции молодых ученых и аспирантов Академии бюджета и казначейства Минфина РФ.

Ряд предложений по результатам исследования используются в работе Министерства финансов Московской области.

По теме диссертации опубликованы три самостоятельные работы объемом 1,5 п.л.

Объем и структура диссертации.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, приложений общим объемом 170 страниц машинописного текста.

## Принципы построения и функционирования финансовой системы

Современные финансы выражают отношения по распределению стоимости произведенного продукта, формированию доходов и денежных фондов для удовлетворения общественных потребностей. Финансы органов власти опосредуют распределение и перераспределение части стоимости общественного продукта, формируют денежные средства для обеспечения функций государства (схема 1).

Государство создает финансовую систему для проведения политики направленного воздействия на образование и использование централизованных и децентрализованных денежных средств. Центральным ее звеном выступает государственный бюджет.

По экономической природе государственный бюджет — это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами по поводу образования и использования фонда, предназначенного на финансирование национального хозяйства, социально-культурных мероприятий и прочих государственных нужд. Он является также плановым документом, правовым актом, принимаемым представительным органом власти.

Выделяется две основные функции государственного бюджета: распределительная и регулирующая.

Распределительные отношения связаны с обособлением части национального дохода для концентрации его в руках государства и последующего использования с целью удовлетворения потребностей общества, государственно-территориальных формирований, слоев населения. Они опосредуются одновременно и непрерывно протекающими процессами образования доходов бюджета и использования бюджетных средств (расходы бюджета). Государство изымает необходимые средства в виде налогов с учетом обоснованных критериев и приоритетов и использует их по классификационным статьям. При этом доходы, собранные на одной территории, могут быть направлены в качестве финансовой помощи другой территории.

## Оценка доходных потребностей

Финансовые потребности местного самоуправления предопределяются полномочиями органов власти в пределах своей компетенции выполнять функции по оказанию общественных услуг. Полномочия обуславливаются законами, другими нормативно-правовыми актами, договорами и соглашениями. Исполнение функций предполагает наличие права распоряжения средствами, в том числе денежными. Исходными являются расходные обязательства, под которые подводятся доходные источники в требующихся для выполнения функций объемах.

Каждый гражданин является жителем одновременно страны, субъекта РФ, муниципального образования и пользуется услугами всех уровней власти, часть из них приходится на местное самоуправление. При неразделенных полномочиях за все приходится отвечать центру и выделять деньги. Если же функции разграничены, то образуются уровни бюджетной системы с закрепленными расходными обязательствами и доходными источниками, что делает бюджетные уровни независимыми друг от друга.

Общие принципы разграничения полномочий и предметов ведения определены Конституцией РФ и федеральными законами. Базовые общественные услуги имеют конституционные гарантии и порождают предметы совместного ведения. Границы внутри совместного ведения подвижны, что предполагает возможность различных вариантов разграничения полномочий на основе двухсторонних договоров и соглашений.

Теоретически любое общественно значимое благо можно предоставлять населению централизованно. Тем более, что в этом случае реализуется эффект экономии на масштабе (меньше издержек в расчете на потребителя), учитываются полнее внешние факторы распределения ресурсов, отсутствует влияние местных властей на поведение производителей общественных благ. На централизованном уровне легче устанавливать и воплощать в жизнь единые стандарты качества общественных благ. Однако, разные виды общественных благ неодинаково пригодны для производства и предоставления на местном уровне. За каждой функцией стоит производство и предоставление общественных благ, при этом производство и предоставление могут разделяться по субъектам управления и хозяйствования.

## Совершенствование налоговых инструментов

Финансовые возможности и реальная бюджетная самостоятельность органов власти во многом предопределяются налоговыми полномочиями. В широком понимании они включают право на введение налогов и сборов, установление налоговых ставок.

В Налоговом кодексе под налоговыми полномочиями понимается право на определение объекта обложения, налоговой базы, налогового периода, налоговой ставки, порядка исчисления, уплаты налога. Формально это означает, что местное самоуправление может на своей территории вводить налоги и сборы. Фактически органы местного самоуправления определяют следующие элементы налогообложения:

налоговые ставки в установленных Налоговым кодексом пределах;

порядок и сроки уплаты налогов;

налоговые льготы.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) отмечает высокий уровень централизации в России бюджетно-налоговых решений, определения налоговых ставок и баз на законодательном уровне. По существу налоговая политика территориальных органов определяется федеральными актами. Все налоги собираются федеральным органом, централизован также сбор и во внебюджетные государственные фонды.

Наличие таких элементов финансовой самостоятельности как собственный бюджетный процесс, не изъятие дополнительно полученных доходов, использование источников покрытия дефицита в какой-то мере компенсирует запрет местному самоуправлению вводить какие-либо налоги, кроме предусмотренных федеральными законами.

Среди ученых и практиков немало сторонников концепции полного налогового права. Они исходят из убеждения, что на местном самоуправлении лежит ответственность за поддержание уровня жизни населения и если такого права нет, то и ответственность снимается. Поэтому местному самоуправлению необходимо предоставление права вводить любые налоги для обеспечения законодательно закрепленных функций и социальных стандартов.

Ничем неограниченная налоготворческая деятельность региональных и местных органов власти подкупает преимуществами индивидуализации, дифференциации, являющихся единственным способом учета специфики. За рубежом есть примеры предоставления местному самоуправлению прав на налоговые ставки, управление налоговыми базами (налоги на землю, недвижимость и др.).