Лунева Татьяна Викторовна. Доходная политика муниципальных образований в условиях формирования финансовой самостоятельности территорий : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Лунева Татьяна Викторовна; [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т].- Астрахань, 2008.- 249 с.: ил. РГБ ОД, 61 08-8/240

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы доходной политики муниципальных образований 12**

1.1. Сущность доходной политики муниципальных образований 12

1.2. Доходная политика муниципальных образований как фактор укрепления финансовой самостоятельности территорий 33

1.3.1. Зарубежная практика формирования доходной части бюджета административных территорий 47

**Глава 2. Анализ доходов муниципальных образований в условиях формирования финансовой самостоятельности территорий 70**

2.1. Структура доходов муниципальных образований в условиях современных межбюджетных отношений 70

2.2. Анализ эффективности межбюджетных отношений на уровне «бюджет субъекта федерации - местный бюджет» 91

2.3. Анализ доходной части бюджетов муниципальных образований 105

2.4. Проблемы формирования доходов муниципальных образований в условиях повышения финансовой самостоятельности 120

**Глава 3. Повышение эффективности доходной политики муниципальных образований 141**

3.1. Диверсификация источников доходной базы муниципальных образований 141

3.2. Стратегия социально-экономического развития как инструмент повышения эффективности управления доходной политикой муниципальных образований 165

Заключение 187

Список литературы 197

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Успешное продолжение экономических реформ в России объективно связано с совершенствованием системы управления социально-экономическими процессами на уровне конкретных территорий. Местное самоуправление юридически не входит в структуру государственной власти, но эффективность всего общегосударственного механизма определяется во многом деятельностью именно этого уровня власти. Поэтому в качестве средства укрепления государственности рассматривается обеспечение административной и экономической самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, повышение ответственности муниципальных органов 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 успешной реализации полномочий и выполнения обязательств. На современном этапе весьма актуальными становятся вопросы, связанные с выработкой органами местного самоуправления подходов, способствующих укреплению финансовой базы муниципальных образований.

Несмотря на положительные изменения в законодательстве, финансовая система продолжает неуверенно балансировать между потребностью и обеспеченностью финансовыми ресурсами местных бюджетов. Курс на укрепление бюджетного федерализма недостаточно подкрепляется конкретными мерами, уровень централизации финансовых средств повышается. Финансовая зависимость нижестоящих уровней власти от вышестоящих очень велика, отсутствуют механизмы активизации инвестиционной деятельности, снижения дотационности, повышения собственной доходной базы.

В связи с этим на первый план выдвигаются задачи эффективного использования финансовых ресурсов муниципальных образований, и увеличение доходных источников является основным фактором реализации местного самоуправления в условиях формирования финансовой самостоятельности территорий.

Степень разработанности проблемы. В разное время в ряде работ отечественных и зарубежных ученых исследованы проблемы функционирования бюджетов различного уровня и их роль в социально-экономическом развитии общества. Теоретические и прикладные основы функционирования бюджета и бюджетной системы были рассмотрены в трудах таких ученых, как Александров И. М., Афанасьев М. П., Барулин С. В., Браун К., Вахрин П. И., Врублевская О. В., Вышегородцев М. М., Годин А. М., Головков А. Л., Горегляд В., Ковалева Т. М., Лавров A. M., Назаров Н. Н., Нешитой А. С., Парыгина В. А., Подпорина И. В., Поляк Г. Б., Романовский М. В., Стиглиц Дж. Э. и другие.

Вопросы бюджетного федерализма, межбюджетных отношений и их влияния на региональные и местные бюджеты нашли отражение в исследованиях Баткибекова С., Богачевой О., Грицюк Т. В., Дворецкой А., Игудина А., Кадочникова П. А., Кузнецова А. В., Курляндской Г., Лексина В. Н., Лугового О., Масакова В. М., Мигары Де Сильвы, Перекрестовой Л. В., Роберт Д. Эбель, Селиверстова В., Сердан Йилмац, Синельникова С., Трунина И. В., Христенко В. Б., Швецова А. Н и других.

К наиболее значимым исследованиям сущности и специфики местных финансов можно отнести труды Бабич А. М., Барановой К. К., Бялкиной Т. М., Васильева В. И., Васильевой М. В., Воронина А. Г., Игнатова В. Г., Лукьяновой А. В., Мацкуляк И. Д., Мысляевой И. Н., Павловой Л. П., Рой О. М., Рудой В. В., Сазонова С. П., Сергеева Л. И., Сычева Н. Г., Таксира К. И., Твердохлебова В.Н., Тедеева А.А, Ширкевич И. М., Якобсон Л. И., Яндиева М. И. и других.

Исследования этих авторов стали стимулом для более глубокого изучения проблем формирования доходов местных бюджетов в условиях реформы финансов муниципальных образований. Кроме того, в работах указанных выше авторов не выделяется понятие «доходная политика муниципальных образований», не рассматривается ее специфика как ключевой сферы финансовой политики. Также в изученных работах не предлагаются конкретные направления повышения эффективности доходной политики муниципальных образований в современных условиях формирования финансовой самостоятельности территорий.

Актуальность рассматриваемой проблемы, её практическая значимость, а также недостаточная разработанность теоретических и прикладных вопросов формирования доходной базы бюджетов местного самоуправления в условиях формирования финансовой самостоятельности территорий обусловили выбор темы, цели и задач диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является теоретическое обоснование доходной политики муниципального образования и предложение комплекса мер по укреплению доходной базы местного самоуправления. Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих задач:

определить сущность понятия «доходная политика муниципального образования» с позиции ее роли в формировании финансовых ресурсов местного самоуправления;

исследовать структуру доходов бюджетов муниципальных образований в условиях формирования финансовой самостоятельности территорий;

провести анализ эффективности межбюджетных отношений на уровне «бюджет субъекта федерации – местный бюджет»;

выявить основные проблемы повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований;

разработать мероприятия по повышению доходов муниципальных образований.

Объектом исследования являются доходы бюджетов муниципальных образований.

Предмет исследования – условия, факторы и пути повышения доходов бюджетов, отражаемые доходной политикой органов местного самоуправления.

Теоретической и методологической основой исследования послужили теоретические положения, концепции, посвященные анализу специфики финансов муниципальных образований, финансово-бюджетных отношений органов местного самоуправления по формированию доходных источников бюджетов, участия муниципальных образований в межбюджетных отношениях, изложенные в трудах отечественных и зарубежных ученых.

Методологической базой исследования явились общенаучные методы познания, системный анализ и синтез, аналогия, структурный, сравнительный, экономико-статистический методы анализа.

Информационно-эмпирическая база исследования. Аргументация теоретических выводов и практических рекомендаций проводилась на основе законодательных и нормативно-правовых актов РФ и Астраханской области, касающихся вопросов государственной и территориальной финансово-бюджетной политики; инструкций и методических рекомендаций Министерства финансов РФ; статистических и аналитических материалов Федеральной службы государственной статистики и агентства по статистике Астраханской области; отчетов Министерства финансов Астраханской области об исполнении областного бюджета за 2003-2006 гг.; фактов, опубликованных в научной экономической литературе и периодической печати; материалов научно-практических конференций; информационных ресурсов Internet.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Множественность источников формирования финансовых ресурсов муниципальных образований обусловливает сложность их эффективного управления. Особое место в системе финансовых ресурсов муниципальных образований занимают доходные бюджетные источники. В связи с этим местные бюджеты являются основной составляющей муниципальных финансов, структура которых предопределяет финансовую самостоятельность территории. Для успешного управления финансовыми ресурсами в структуре финансово-бюджетной политики муниципального образования необходима разработка собственной доходной политики, опирающейся на комплексное социально-экономическое развитие территории.

2. Существующая трактовка собственных доходов муниципальных образований не отражает источники их происхождения, в связи с чем следует ввести понятие нерегулируемых и регулируемых собственных доходов. К первым относятся доходы от собственной производственно-финансовой деятельности, от платежей по местным налогам, по долговременным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов. Ко вторым – доходы от платежей по временным отчислениям от налогов, а также безвозмездных перечислений из других бюджетов (за исключением субвенций).

3. В состав местных налогов следует включать налоговые источники, которые с позиций органов местного самоуправления в наибольшей степени отвечают таким критериям, как возможность формирования налоговой базы и влияния на уровень собираемости налогов, равномерность размещения налоговой базы по территории, низкая мобильность налоговой базы, взаимосвязь налоговой базы с уровнем благосостояния населения муниципального образования. Следовательно, в состав местных налогов необходимо включить налог на имущество организаций.

4. Целесообразно в качестве базового показателя долговой политики муниципальных образований использовать ограничение обязательств по обслуживанию и погашению муниципального долга в размере 25 % собственных доходов местного бюджета или 20 % доходов, включающих нецелевую финансовую помощь. В качестве дополнительного ограничения следует использовать предельный объем заимствований, но значительно увеличив его границы по сравнению с существующими.

5. Доля полученных доходов в общей сумме доходов муниципальных образований Астраханской области составляет в среднем от 20 до 40 %, что является свидетельством сильной зависимости местных бюджетов от вышестоящих уровней бюджетной системы. Расчет зависимости объема перечислений из регионального бюджета муниципальным образованиям Астраханской области от объемов налоговых и неналоговых доходов каждого муниципального образования на душу населения показывает, что проводимая политика межбюджетных отношений на уровне «бюджет субъекта федерации – местный бюджет» не лишает органы местного самоуправления возможности активизации деятельности по наращиванию собственной налоговой базы.

6. Формирование местной доходной политики, контроль за ходом её реализации, разработка необходимых корректив должны быть организационно обеспечены, для чего в системе органов местного самоуправления должно активно работать соответствующее структурное подразделение – Комитет экономического развития и инвестиций.

7. Укрепление доходной базы муниципальных образований должно происходить путём установления взаимовыгодного сотрудничества органов местного самоуправления с внеструктурными формированиями (Фонд поддержки экономического и социального развития муниципального образования), которые автоматически становятся участниками реализации местной доходной политики. Данное сотрудничество может осуществляться в трёх направлениях:

привлечение дополнительных финансовых ресурсов из внешних источников для решения проблем муниципальных образований (Фонд поддержки экономического и социального развития муниципального образования);

создание центров делового развития (бизнес-инкубатор);

открытие консультативных центров, целью которых является проведение анализа экономической ситуации, разработка рекомендаций для органов местного самоуправления, рассмотрение и оценка инвестиционных проектов (Агентство по привлечению инвестиций).

8. Основным направлением повышения эффективности доходной политики муниципальных образований является диверсификация собственных источников на основе разработки стратегии и программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Научная новизна положений, представленных к защите:

- дана авторская трактовка понятия «доходная политика муниципального образования», которая определяется как основанная на финансово-бюджетных отношениях особая сфера деятельности органов местного самоуправления в области формирования муниципальных доходов через систему конкретных финансовых механизмов реализации концепции достижения определенного экономического, финансового и социального эффекта (результата);

- предложена классификация собственных доходов муниципальных образований, отражающая источники их происхождения: нерегулируемые собственные доходы (доходы от собственной производственно-финансовой деятельности, от платежей по местным налогам, по долговременным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов) и регулируемые собственные доходы (доходы от платежей по временным отчислениям от налогов, а также безвозмездных перечислений из других бюджетов, за исключением субвенций);

- предложены эффективные с позиций органов местного самоуправления критерии налоговых источников, закрепляемых за местными бюджетами: возможность формирования налоговой базы и влияния на уровень собираемости налогов, равномерность размещения налоговой базы по территории, мобильность налоговой базы, взаимосвязь налоговой базы с уровнем благосостояния населения муниципального образования;

- предложено в качестве базового показателя долговой политики муниципального образования использовать ограничение обязательств по обслуживанию и погашению муниципального долга, в качестве дополнительного – предельный объем заимствований;

- выделены направления укрепления доходной базы местного самоуправления через установление взаимовыгодного сотрудничества органов местного самоуправления с внеструктурными формированиями: привлечение дополнительных финансовых ресурсов из внешних источников, создание центров делового развития, а также консультативных центров для анализа экономической ситуации, разработки рекомендаций для органов местного самоуправления, оценки инвестиционных проектов;

- определены основные направления повышения эффективности доходной политики муниципальных образований через диверсификацию источников собственных доходов на основе разработки стратегии и программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость работы состоит в том, что основные положения и выводы диссертации расширяют и развивают научное представление о сущности и содержании муниципальных финансов, в том числе доходной политики муниципальных образований. Выработанные в процессе исследования теоретические положения могут использоваться в дальнейших исследованиях финансово-экономических отношений, возникающих в процессе формирования доходов муниципальных образований.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке путей повышения эффективности доходной политики муниципальных образований через диверсификацию источников собственных доходов на основе разработки стратегии и программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Материалы диссертации могут использоваться при преподавании дисциплин «Бюджет и бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», «Финансы», «Финансы и кредит» и в практической деятельности органов местного самоуправления при планировании и оптимизации доходов муниципальных бюджетов.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации обсуждались на международной, всероссийской, межвузовской научно-практических конференциях в 2005-2007 гг. в городах Астрахань, Махачкала. Результаты исследования используются в практической деятельности администрации Астраханской области.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 6 статей общим объемом 2,8 п.л., в том числе 2 в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованной литературы, приложения, содержит таблицы и рисунки.

## Доходная политика муниципальных образований как фактор укрепления финансовой самостоятельности территорий

Обеспечение бюджетной эффективности и экономической самостоятельности муниципальных образований (МО) в современных условиях приобретает все большее значение, становясь основной задачей органов государственной власти и местного самоуправления (МЄУ). Анализ существующих проблем показывает наличие системного кризиса-в организации и осуществлении МСУ в РФ. Действующее законодательство в области МСУ характеризуется негативными моментами: размытость и. неконкретность многих правовых норм; несогласованность новых законодательных актов с рядом базовых ранее принятых законов; юридическая некорректность уставов МО; отсутствие четких принципов разграничения полномочий органов государственной власти и органов МСУ; недостаточная проработанность процедур взаимодействия и контроля органов МСУ, органов? государственной власти, граждан и хозяйствующих субъектов; неясность процедур осуществления властных и хозяйственных полномочий органов МСУ.

В настоящее время МСУ предоставлены конституционные гарантии его ресурсной обеспеченности. Конституция РФ признает и защищает муниципальную собственность, дает право органам МСУ самостоятельно формировать и утверждать местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы. Органы МСУ получили возможность распоряжаться доходами местных бюджетов.

Под доходами местных бюджетов в широком смысле понимают денежные средства; поступающие в централизованные денежные фонды, предназначенные для решения задач и обеспечения функций МСУ в соответствии с законодательством. Доходы группируются по источникам и способам их получения. Выделяют следующие основные группы доходов местных бюджетов: налоговые и неналоговые, законодательно закрепленные и полученные в порядке межбюджетного регулирования. Порядок формирования доходов местного бюджета определен российским законодательством о местном самоуправлении, а также бюджетным и налоговым законодательством.

Существующая система формирования доходов местных бюджетов законодательно базируется на Налоговом кодексе РФ (далее - НК РФ) и Бюджетном кодексе РФ (далее - БК РФ), Федеральном законе от 25.10.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах МСУ в Российской Федерации». Разработан и принят основополагающий нормативно-правовой акт, регламентирующий осуществление МСУ в РФ - Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации» (далее закон № 131-ФЗ), а также ряд федеральных законов регулирующих вопросы финансово-бюджетной деятельности МСУ.

Закон № 131-ФЗ определил в качестве экономической основы МСУ находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных органов власти. Кроме того, органы государственной власти обязаны обеспечить МО минимальные местные бюджеты путем закрепления на долговременной основе доходных источников для покрытия, минимально необходимых расходов местных бюджетов.

В целях межбюджетного выравнивания в бюджете субъекта федерации предусмотрено создание Фонда финансовой поддержки МО, который формируется путем отчислений- от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта Федерации. Распределение средств. Фонда финансовой поддержки МО осуществляется в соответствии1 с установленной системой, учитывающей факторы, определяющие особенности данного субъекта РФ:

К собственным доходам бюджетов МО относятся все виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством РФ. Если собственных доходов недостаточно для сбалансированности бюджетов МО, органы государственной власти субъектов федерации могут устанавливать нормативы отчислений от региональных налогов сверх ставки налога, подлежащего зачислению в местные бюджеты. В случае недостаточности указанных средств бюджетного регулирования для сбалансированности местных бюджетов им может выделяться финансовая помощь.

Однако существует ряд проблем. Среди них самой значительной, на наш взгляд, является недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности МО. Эта проблема включает в себя комплекс вопросов, решаемых как на государственном, так и на муниципальном уровне. К ним относятся формирование муниципальной собственности (в том числе муниципальной собственности на землю), создание условий для организации полноценных местных бюджетов (в том числе учета специфики муниципальных образований при распределении государственных финансовых ресурсов), обеспечение стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и др.

Целью государственной политики в области развития МСУ в РФ являются обеспечение дальнейшего развития МСУ и повышение эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства, бюджетное и налоговое регулирование, позволяющее обеспечить самодостаточные местные бюджеты, создать условия для оптимизации налоговой базы МО. Муниципальные бюджеты имеют свою специфику по сравнению с бюджетами федерального и субфедерального уровней. Специфика муниципального бюджета последовательно проведена в статьях БК РФ.

Рассматривая доходы муниципального! бюджета как основу формирования финансовых ресурсов самоуправления, в методическом плане и в целях обработки практического инструментария, весьма важно, как нам представляется, первоначально определить содержание понятия «финансовые ресурсы». В официальных изданиях и литературе в качестве синонимов принято употреблять понятия «муниципальные финансы» и «местные финансы», что связано с особенностями российского законодательства. Учитывая этот факт, слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания в данной работе применяются в одном значении.

В теории самоуправления существенная роль принадлежит анализу финансовых ресурсов самоуправления. Основополагающее положение ресурсов в системе научного познания процессов, формирующих те или иные значения потенциала самоуправления, определяет необходимость их последовательного рассмотрения. Исходной базой, для, оценки социально-экономического развития МО в условиях самоуправления можно выделить экономический потенциал муниципального образования, нормативно-правовую базу МСУ и управленческие факторы. Под ресурсной составляющей потенциала самоуправления МО в данной работе предлагается понимать совокупную величину реализуемых и нереализуемых финансовых возможностей самоуправления для удовлетворения общественных потребностей. Множественность источников финансирования объективно обусловливает необходимость координации финансовых отношений на территории.

Впервые понятие «финансовые ресурсы» в российской практике было применено при составлении первого пятилетнего плана, одним из разделов которого являлся баланс финансовых ресурсов. Впоследствии этот термин стал широко применяться в экономической литературе и в финансовой практике, причем толкование его было самым разным.

## Зарубежная практика формирования доходной части бюджета административных территорий

Доходы местных бюджетов примерно наполовину состоят из местных косвенных налогов (на первом месте - налог на недвижимое имущество) и поступлений от продажи различных лицензий и разрешений. Остальное приходится на трансферты из бюджета провинции. Трансферты из бюджетов провинций в местные бюджеты в большей степени обусловлены различными требованиями; чем трансферты из федерального центра в, провинции. Муниципалитеты зависят от провинций больше, чем провинции от федерального центра, поскольку муниципалитеты не имеют таких законодательных полномочий, как власти провинций.

Помимо налоговой системы Механизм фискального федерализма в Канаде включает в себя трансферты двух типов. С 1967 г. действует система выравнивающих трансфертов. С их помощью федеральное правительство целенаправленно перераспределяет общегосударственные средства между «богатыми» и «бедными» (отстающими по показателям экономического развития от среднестранового уровня) провинциями. Разные провинции имеют разные возможности по предоставлению общественных благ населению, что говорит о наличии горизонтальной несбалансированности бюджетной системы. Непосредственная цель перераспределения. - укрепить бюджетную обеспеченность менее развитых провинций, устранить горизонтальную несбалансированность и предоставить, возможность всем провинциям обеспечить соблюдение общенациональных стандартов в предоставлении общественных благ. Конкретные цели использования средств, поступающих в провинциальные бюджеты в форме выравнивающих трансфертов, не оговариваются. В результате передачи выравнивающих трансфертов отставание экономически слабых провинций по уровню бюджетной обеспеченности в значительной степени компенсируется. Второй тип трансфертов1 имеет целевое назначение. На получение таких трансфертов имеют право все провинции и территории. Этот вид финансовой помощи предназначен для выравнивания вертикальной несбалансированности между федеральным бюджетом и бюджетами провинций. Данная система трансфертов заключается в передаче федеральным центром средств, предназначенных для софинансирования расходов в сферах, относящихся к ведению провинций (в основном в области здравоохранения и социального обеспечения). Федеральный центр обусловливает предоставление таких средств некоторыми" (довольно незначительными) требованиями, которые должны быть выполнены провинциями, претендующими на получение таких дотаций. Наличие у федерального центра возможности при выделении трансферта выдвигать некоторые требования позволяет ему воздействовать на бюджетную политику провинций в вопросах, находящихся вне пределов его компетенции, а в некоторых случаях и самостоятельно определять такую политику.

В результате проведенного сравнения можно сформулировать следующие характерные признаки, на основании которых механизмы финансового выравнивания, существующие в разных странах, могут быть отнесены к «американской» или «немецкой» модели. Во-первых, наличие, или, наоборот, отсутствие общегосударственной строго регламентированной системы обязательного финансового выравнивания территорий. Во-вторых, степень самостоятельности бюджетов территорий (под этим подразумевается наличие или отсутствие собственных крупных источников доходов в бюджетах территорий), а также степень зависимости от получения средств из внешних источников. В-третьих, степень сложности механизма выравнивания. «Немецкая» модель требует использования сложных формул с учетом большого числа различных показателей и специальных критериев, на основании которых проводится выравнивание. «Американская» модель в этом плане намного проще. В-четвертых, «немецкая» модель направлена на обеспечение равных условий территориям для осуществления своих социально-экономических функций, а «американская» модель направлена в первую очередь на стимулирование деятельности властей территорий в желаемом для правительства направлении, в основном на обеспечение производства определенных общественных благ.

Но, несмотря на существенные различия двух моделей финансового выравнивания территорий, они выполняют в целом одну задачу, поэтому имеют общие черты. Это существование нескольких уровней бюджетно-налоговой системы, с ответствующих уровням территориально-административного и территориально-политического устройства страны; законодательное или договорное распределение полномочий и ответственности каждого из указанных уровней власти за конкретные направления и виды деятельности на соответствующей территории; наличие устойчивых представлений (они могут быть закреплены в нормативах) о величине необходимых и достаточных расходов для самостоятельной реализации каждым уровнем власти его полномочий и ответственности; использование надежных и общепризнанных территориями способов учёта их особенностей для корректировки величины вышеуказанных расходов или их нормативов; сложившееся в соответствии с законом и исходящее из критериев достаточности для покрытия нормативно распределяемых расходов закрепление за каждым уровнем бюджетно-налоговой системы (федеральным, региональным, местным) налоговых и неналоговых доходных источников.

Итак, в данном параграфе нами был проведён анализ сложившихся в западных странах моделей межбюджетного выравнивания, рассмотрены механизмы перераспределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы страны. Это необходимо для проведения сравнительного анализа со сформировавшейся на сегодняшний день системой межбюджетного взаимодействия в России и разработки мер по её совершенствованию.

## Анализ эффективности межбюджетных отношений на уровне «бюджет субъекта федерации - местный бюджет»

Местные бюджеты служат низовым звеном, а значит, и фундаментом финансовой системы, инструментом финансовой политики на определенной территории.

Бюджет МО является принадлежащим местным органам власти фондом денежных средств, используемых на основе заранее составленного плана жизнедеятельности местного- самоуправления. Как финансовый документ он выступает в виде расчетной сметы доходов и расходов с их росписью на определенный период времени. Имеет он и правовую сторону в качестве нормативного акта органа МСУ, в котором формируются доходы, расходы, условия финансовой деятельности.

Европейской хартией установлены основные принципы формирования доходов муниципальных образований. Органы МСУ имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, свободное распоряжение ими при осуществлении своих функций в рамках национальной экономической и социальной политики. Финансовые ресурсы должны быть соразмерны предоставленным полномочиям, разнообразны и гибки, чтобы следовать за изменением издержек. По меньшей мере, часть финансовых средств должна поступать за счет местных налогов и сборов, ставки по которым органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом. В целях экономической защиты МСУ при необходимости вводятся процедуры финансового выравнивания. Предоставляемые субсидии призваны корректировать распределение обязательств и источников финансирования и не предназначаться для реализации определенных проектов. Порядок получения перераспределяемых средств согласовывается с органами МСУ и не должен ограничивать свободу выбора ими политики в области собственной компетенции. Для финансирования долговременных вложений государство открывает местным органам доступ к национальному рынку ссудного капитала.

Доходы местных бюджетов предопределяются федеральным и региональным законодательством и формируются на основе разграничения и закрепления полномочий органов власти, их расходных обязательств.

Основные риски по доходам несет федеральная власть, так как при необходимости она может воспользоваться заемными средствами без серьезных ограничений. За нижестоящими бюджетами закрепляются соответствующие доходы, необходимые для исполнения- органами власти конституционных полномочий.

Доходы имеют несколько каналов поступлений: от собственной производственно-финансовой деятельности; платежи по местным налогам; отчисления от федеральных и региональных налогов; межбюджетные безвозмездные перечисления из фондов, централизуемых в вышестоящих бюджетах. Доходы от собственной производственно-хозяйственной деятельности включают поступления от муниципальных предприятий, управления земельными и другими природными ресурсами, использования муниципального имущества, сборов с владельцев недвижимости, финансовых операций и др. Предоставляется местному самоуправлению право на получение собственных средств за счет самообложения. По источникам получения доходы подразделяются на собственные, субвенции, займы.

Признаются также доходами местного бюджета дотации, субсидии за счет вышестоящих государственных бюджетов. При этом какие-либо пропорции между отдельными источниками доходов не предопределяются. Важно лишь, чтобы хотя бы часть доходов обеспечивалась за счет местных налогов.

К собственным доходам в России относятся все зачисленные в бюджет и используемые самостоятельно доходы, в том числе от собственной производственно-хозяйственной деятельности, налоговых платежей, межбюджетных перечислений, в том числе в порядке финансовой помощи, кроме субвенций на выполнение местным самоуправлением государственных функций (субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций). С расширением понятия собственных доходов оно теряет актуальность, экономический смысл и связь с финансовой, бюджетной самостоятельностью МСУ. Если отменяется критерий самостоятельности местных бюджетов, то, видимо, сама характеристика их с этой позиции не считается сколько-нибудь важной. Но выделение собственных доходов значимо, если орган власти имеет рычаги воздействия на плательщиков, т.е. может влиять на размеры налогооблагаемой базы. Тогда нужно иметь четкие критерии потребности в собственных средствах, перечень постоянных и безотлагательных расходов. Установлено также деление доходов местных бюджетов на неналоговые и налоговые. Но поскольку роль неналоговых доходов во всех уровнях бюджетов незначительна, внимание концентрируется в основном на налоговых доходах. В масштабе бюджетной системы почти все доходы органов власти имеют налоговое происхождение, однако в местные бюджеты они поступают и в виде финансовой помощи других бюджетов. Таким образом, доходы местного бюджета образуются в результате собственной производственно-хозяйственной деятельности, законодательного закрепления источников дохода на постоянной основе, межбюджетных отношений.

Поскольку новая трактовка собственных доходов не отражает каналы их происхождения, следует внести понятие нерегулируемых и регулируемых собственных доходов. К первым относятся доходы от собственной производственно-финансовой деятельности, от платежей по местным налогам, по долговременным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов. Ко вторым - доходы от платежей по временным отчислениям от федеральных и региональных налогов, а также безвозмездных перечислений из других бюджетов, за исключением субвенций.

## Стратегия социально-экономического развития как инструмент повышения эффективности управления доходной политикой муниципальных образований

Финансовые ресурсы муниципального образования — это совокупность денежных средств, формируемых посредством определённого государством порядка аккумулирования определённой части стоимости национального дохода и распределяемых в соответствии с функциями и полномочиями, возложенными на местное самоуправление (МСУ). Особое место в системе финансовых ресурсов муниципального образования (МО) занимают доходные бюджетные источники. В, связи с этим бюджеты МО являются основной составляющей муниципальных финансов, структура которых предопределяет финансовую самостоятельность территории.

Под доходами местных бюджетов в широком смысле понимают денежные средства, поступающие в централизованные денежные фонды, предназначенные для решения задач и обеспечения функций МСУ в соответствии- с законодательством. Финансово-бюджетная политика МО — это финансовые отношения, складывающиеся исключительно в процессе деятельности органов муниципальной власти по управлению финансовыми ресурсами на местном уровне — формированию и использованию доходов бюджетов, а также регулированию финансово-хозяйственной деятельности муниципальных предприятий. Финансовая политика МО по сути - это доходно-расходная политика муниципального образования. Можно выделить две разнонаправленные, но встречно согласующиеся сферы финансовой политики: доходная политика и расходная политика.

Доходная политика муниципального образования - это основанная на финансово-бюджетных отношениях особая сфера; деятельности органов местного самоуправления в области формирования муниципальных доходов через систему конкретных финансовых механизмов реализации концепции достижения определенного экономического, финансового и социального эффекта (результата).

Для успешного управления финансовыми ресурсами в структуре финансово-бюджетной политики МО необходима разработка собственной доходной политики, опирающейся на комплексное социально-экономическое развитие территории.

К собственным доходам МО в России относятся все зачисленные в бюджет и используемые самостоятельно доходы, в том числе от собственной производственно-хозяйственной деятельности, налоговых платежей, межбюджетных перечислений, включая- предоставленную финансовую помощь, кроме субвенций на выполнение МСУ государственных функций. С расширением понятия, «собственные доходы МО» теряется его актуальность, экономический-смысл и связь с финансовой, бюджетной самостоятельностью МСУ. Новая трактовка собственных доходов МО не отражает источников их происхождения, в связи с чем следует внести, понятие нерегулируемых и регулируемых собственных доходов. К первым относятся доходы., от собственной производственно-финансовой деятельности, от платежей по местным налогам, по долговременным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов. Ко вторым — доходы от платежей по временным отчислениям от налогов, а также безвозмездных перечислений из других бюджетов (за исключением субвенций).

Вместе с разграничением полномочий органов МСУ в законодательстве проведено и перераспределение доходных источников. Большая часть налоговых доходов, ранее закреплявшихся за органами МСУ, передана бюджетам субъектов. В свою очередь, местные бюджеты получают субвенции и компенсации на выполнение делегированных государственных полномочий. Нормативы налоговых доходов бюджетов- всех уровней теперь четко и на долгосрочной основе закреплены БК РФ.1

Анализ структуры доходов МО подтверждает, что в последние годы усилилась тенденция к увеличению зависимости местных бюджетов от финансовой помощи субъектов РФ.

На основании доли собственных доходов в доходах местные бюджетов как показателя степени их фискальной автономии можно судить о тенденциях к централизации доходов в бюджетной сфере и межбюджетных отношениях и о том, что местные бюджеты выполняют государственные полномочия на средства вышестоящих бюджетов и полностью финансово зависимы от них.

Межбюджетное регулирование на региональном уровне служит цели обеспечения бюджетов МО средствами для исполнения возложенных на них полномочий. Основными инструментами межбюджетного регулирования являются: 1. Установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, зачисляемых в вышестоящий бюджет (бюджет субъекта РФ или муниципального района). 2. Дотации местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другая финансовая помощь. 3. Перечисления из местных бюджетов в вышестоящие бюджеты («отрицательные трансферты» из бюджетов наиболее обеспеченных бюджетными доходами МО). Анализ структуры доходов МО показывает, что в целях обеспечения достаточного уровня финансирования деятельности МО РФ для успешного решения вопросов местного значения необходимо расширение перечня местных налогов за счет включения в него налога на имущество организаций. За местными бюджетами следует закреплять налоговые источники, которые с позиций органов МСУ в наибольшей степени отвечают таким критериям, как возможность формирования налоговой базы и влияния на уровень собираемости налогов, равномерность размещения налоговой базы по территории, мобильность налоговой базы, взаимосвязь налоговой базы с уровнем благосостояния населения МО.