Матвиенко Ирина Ивановна. Механизм формирования доходов местных бюджетов : 08.00.10 Матвиенко, Ирина Ивановна Механизм формирования доходов местных бюджетов (На примере муниципальных образований Архангельской области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2006 179 с. РГБ ОД, 61:06-8/2991

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы формирования доходов местных бюджетов Российской Федерации 10

1.1. Доходы местных бюджетов, их экономическая сущность, состав и значение 10

1.2. Межбюджетные отношения, бюджетный федерализм и формирование доходов муниципальных образований РФ 33

1.3. Правовые и организационные основы формирования доходной части местных бюджетов в РФ 44

Глава 2. Особенности формирования доходов бюджетов муниципальных образований Архангельской области за 2001-2005 гг. (на примере МО «Город Архангельск», МО «Город Новодвинск» и МО «Северодвинск») 56

2.1. Состав доходной части бюджета МО «Город Архангельск», ее структура и динамика изменения в 2001-2005 гг 56

2.2. Состав доходной части бюджета МО «Город Новодвинск», ее анализ и структура в 2001-2005 гг 70

2.3. Состав доходов бюджета МО «Северодвинск», структура и динамика изменения в 2001-2005 гг 84

2.4. Сравнительный анализ финансового положения муниципальных образований «Город Архангельск», «Город Новодвинск» и «Северодвинск» 98

Глава 3. Пути решения проблем формирования доходов местных бюджетов 108

3.1. Современные проблемы формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований (на примере Архангельской области) 108

3.2. Пути решения проблем формирования доходов местных бюджетов Архангельской области и направления совершенствования их доходного потенциала (на примере

МО «Город Архангельск», МО «Город Новодвинск» и МО «Северодвинск») 122

Заключение 144

Библиографический список использованной литературы 158

Приложения 173

**Введение к работе**

**Актуальность исследования. В**муниципальных образованиях решается судьба страны, поскольку они являются основным звеном социально-экономического развития, роста благосостояния населения, расцвета и укрепления могущества Российского государства. От правильно сформированных местных бюджетов зависит развитие не только самих муниципальных образований, но и развитие субъектов РФ, а также страны в целом. Органы местного самоуправления должны обладать достаточным количеством доходных источников, чтобы быть готовыми к решению вопросов местного значения и выполнению государственных полномочий, поскольку доходы местных бюджетов являются главными источниками финансирования текущих и капитальных потребностей муниципалитетов.

Местные бюджеты являются фундаментом бюджетной системы страны, однако, имеющиеся финансовые ресурсы муниципальных образований в РФ не соответствуют возложенным на них задачам. За муниципалитетами определена значительная доля государственных полномочий не подкрепленная достаточным количеством доходных источников. Нормативная и законодательная база РФ по вопросам регулирования бюджетной и налоговой сферы и вопросов местного самоуправления несовершенна и не решает множества проблем муниципальных образований.

Большинство современных проблем муниципальных образований в РФ таких как: дефицит бюджета, зависимость бюджетных доходов от решений региональной власти в части межбюджетных отношений, неэффективное использование муниципального имущества, не использование потенциала местных налогов, уклонение от уплаты налога на имущество физических лиц, неразвитость малого бизнеса, которая не способствует росту налогового потенциала муниципалитета - общеизвестны, однако, их признания недостаточно, поскольку необходимы действенные меры по их решению.

Реформа местного самоуправления призвана решить проблемы муниципальных образований, но она не дает полного ответа на многие существующие вопросы и порождает новые. Деление местных бюджетов на два уровня (типа) в ходе реформы местного самоуправления затрудняет механизм формирования доходов их бюджетов. В России сейчас главной проблемой муниципальных образований разных уровней (типов) является поиск источников формирования их финансового (доходного) потенциала.

Муниципальные образования Архангельской области, также как и большинство муниципалитетов РФ, испытывают трудности при формировании доходов местных бюджетов, поскольку их доходных источников явно недостаточно для финансирования основных статей расходов местного значения и выполнения государственных полномочий. Финансовое положение муниципальных образований Архангельской области является наглядным примером, характеризующим типичность существующих проблем муниципалитетов в современном Российском государстве.

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

**Цель и задачи исследования. Целью**исследования данной темы является выявление особенностей формирования доходов местных бюджетов, позволяющие разработать практические рекомендации по совершенствованию механизма их формирования.

Реализация поставленной цели предопределила необходимость решения следующих **задач:**

- определить содержание доходов местных бюджетов, их состав и  
значение с учетом изменений бюджетного и налогового законодательства РФ,

- раскрыть правовые основы формировании доходов местных бюджетов в  
соответствии с Бюджетным кодексом РФ (далее - БК РФ), федеральным  
законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от  
06.10.2003 г. № 131-ФЗ (далее - Закон № **131-ФЗ)**и другими нормативными

документами,

рассмотреть особенности формирования доходов бюджетов муниципальных образований (на примере таких муниципальных образований Архангельской области, как МО «Город Архангельск», МО «Город Новодвинск» и МО «Северодвинск»),

изучить проблемы формирования доходов муниципальных образований, возникающие в ходе реформы межбюджетных отношений и реформы местного самоуправления,

разработать практические рекомендации по укреплению доходной базы муниципалитетов (на примере муниципальных образований Архангельской области).

**Предметом исследования**являются финансовые отношения, возникающие при формировании доходов местных бюджетов.

**Объектом исследования**выступает механизм формирования доходов местных бюджетов (на примере муниципальных образований Архангельской области).

**Теоретической и методологической основой исследования**являются результаты фундаментальных и прикладных исследований отечественных и зарубежных ученых.

Отдельные аспекты формирования доходов местных бюджетов нашли  
отражение в трудах таких российских ученых, как М.В.Васильевой,  
В.С.Демченко, С.А.Котляровского, И.Х.Озерова, Г.Б.Поляка,

С.ГТ.Солянниковой, В.Н.Твердохлебова, М.Ф.Ужвенко, Б.И.Филимонова, Я.Б.Хесина, Н.А.Ширкевича и другие. Они внесли существенный вклад в развитие вопросов сущности местных бюджетов и развития системы формирования доходов местных бюджетов в Российском государстве.

Информационную базу исследования составляют нормативные и законодательные акты РФ, Архангельской области и муниципальных образований Архангельской области, материалы Министерства финансов РФ, Федеральной службы государственной статистики РФ, а также используются

материалы периодической печати и местных администраций МО «Город Архангельск», МО «Город Новодвинск» и МО «Северодвинск». В работе анализируются показатели, наиболее адекватно отражающие специфику рассматриваемой темы.

Исследование проблем формирования и совершенствования доходной части местного бюджета проводилось с применением системного подхода, экономического и логического анализа, математических и статистических методов сопоставления.

**Научная новизна исследования**заключается в углублении теоретических подходов формирования доходов местных бюджетов и разработке практических рекомендаций по совершенствованию механизма их формирования, которые оптимально сочетают интересы органов местного самоуправления с целями деятельности физических и юридических лиц.

**Научной новизной**обладают следующие конкретные результаты:

исследовано содержание доходов местных бюджетов, их состав и значение, что позволило определить роль доходных источников для нужд муниципальных образований;

разработаны рекомендации по совершенствованию правовых основ формирования доходов местных бюджетов в РФ;

определено место различных доходных источников в общей сумме доходов местных бюджетов (на примере таких муниципальных образований Архангельской области, как МО «Город Архангельск», МО «Город Новодвинск» и МО «Северодвинск») и спрогнозирована их роль на перспективу;

обоснованы современные проблемы формирования доходов местных бюджетов из-за несовершенства нормативно-правовой базы;

подготовлен комплекс мероприятий для местных администраций по укреплению их финансового (доходного) потенциала, который направлен на мобилизацию доходов от местных налогов, неналоговых доходов и доходов, полученных в результате поддержки малого бизнеса.

**Теоретическая и практическая значимость исследования**заключается в том, что основные положения, выводы и рекомендации диссертации ориентированы на совершенствование механизма формирования доходов местных бюджетов.

Практическое значение имеют предложения, позволяющие мобилизовать максимальное количество налоговых и неналоговых доходов в пользу бюджетов муниципальных образований Архангельской области, за счет разработанных основных направлений совершенствования доходной базы местных бюджетов.

Отдельные положения диссертации могут использоваться также в учебном процессе при изучении следующих дисциплин: «Финансы», «Территориальные финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система РФ» и «Региональные и местные налоги».

**Апробация результатов исследования.**Основные результаты и положения исследования, обобщенные в диссертации, докладывались на Всероссийских и Международных научно-практических конференциях, таких как «Обеспечение устойчивого экономического и социального развития России», «Потенциал развития России XXI века», «Современное состояние и перспективы развития экономики России», «Аудит, налоги и бухгалтерский учет в РФ: основы, теория и практика», «Математические методы и информационные технологии в экономике, социологии и образовании», а также опубликованы автором в сборниках научных трудов. Отдельные результаты исследования используются автором при чтении курсов лекций по дисциплинам «Финансы» и «Территориальные финансы» в Архангельском филиале Всероссийского заочного финансово-экономического института.

Практические рекомендации по совершенствованию доходного потенциала местных бюджетов используются таким муниципалитетом Архангельской области, как МО «Город Новодвинск», что подтверждено справкой о внедрении.

**Публикации.**Основное содержание диссертационной работы отражено в 9 публикациях общим объемом 2,2 п.л. в соавторстве, в т. ч. авторский объем -2,1 п.л.

**Объем и структура диссертации.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы и приложений. В главе 1 показаны теоретические основы формирования доходов местных бюджетов в РФ, экономическая сущность доходов местных бюджетов, особенности межбюджетных отношений в части формирования доходов местных бюджетов, правовые и организационные основы формирования доходов бюджетов муниципальных образований РФ. В главе 2 рассмотрены особенности формирования доходов бюджетов муниципальных образований Архангельской области за 2001-2005 гг. на примере МО «Город Архангельск», МО «Город Новодвинск» и МО «Северодвинск» и проведен сравнительный анализ их финансового положения. В главе 3 выделены современные проблемы формирования доходов местных бюджетов, определены пути их решения и указаны перспективы развития для бюджетов муниципальных образований Архангельской области, а также рассмотрены направления совершенствования доходного потенциала муниципальных образований Архангельской области.

Исследование представлено на 179 листах, включает в себя 21 таблицу, 4 рисунка, 172 источника литературы и 4 приложения.

## Доходы местных бюджетов, их экономическая сущность, состав и значение

Научные исследования о местных бюджетах является частью науки о сущности территориальных финансов, которая в свою очередь входит в состав финансовой науки. Выделение в самостоятельное направление научных исследований о местных бюджетах обусловлено, по мнению автора: 1) усилением роли местных бюджетов в бюджетной системе государства, т.к. местные бюджеты - фундамент бюджетной системы, 2) изучением вопросов финансового обеспечения муниципальных образований в свете реформы местного самоуправления, 3) поиском путей повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов, т.к. основные потребности муниципалитетов удовлетворяются за счет средств местных бюджетов.

Местные бюджеты, как объект научных исследований, привлекают внимание ученых в России только в 20 веке, связано это, в первую очередь, с повышением роли местных бюджетов в бюджетной системе государства. В дореволюционный период появляются научные работы И.Х.Озерова «Большие города, их значение и средства управления» (1906) и «Общие принципы организации городских финансов» (1907), посвященные исследованию местных бюджетов в России. В 20-70-х гг. проблемы местных бюджетов анализировались в следующих научных работах: С.А.Котляровский «Бюджет и местные финансы» (1926); В.Н.Твердохлебов «Местные финансы» (1928); С.М.Ленский «Местный бюджет и местные нужды» (1929); В.А.Шаврин «Местное хозяйство и местные бюджеты СССР» (1938); Н.А.Ширкевич «Местные бюджеты СССР» (1965); Г.Б.Поляк «Бюджет Москвы» (1968), «Генеральный план и бюджет Москвы» (1973), «Бюджет города» (1978); Б.И.Филимонов «Укрепление доходной базы местных бюджетов» (1973); В.С.Демченко, М.Ф.Ужвенко «Регулирование местных бюджетов» (1975); Я.Б.Хесин «Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов» (1976).

Вкладом в развитие научных исследований о местных бюджетах являются труды Г.Б.Поляка, в первую очередь монографии «Планирование комплексного развития городов» (1982), «Территориально-производственные комплексы: планирование и управление» (1984), «Финансовое обеспечение социальной сферы» (1988), «Территориальное планирование и управление: пути совершенствования» (1989), «Финансы местных Советов» (1991) и учебное пособие «Финансовые ресурсы местных Советов» (1991); а также труды М.В.Васильевой «Местные бюджеты в современных условиях» (1987); С.П.Солянниковой «Бюджеты территорий» (1993); диссертационные исследования большой группы диссертантов. Доходы местных бюджетов анализируются в научных трудах Б.И.Филимонова «Укрепление доходной базы местных бюджетов» (1973) и Я.Б.Хесина «Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов» (1976).

Местные бюджеты - низовое звено бюджетной системы, ее фундамент по своей значимости. По мере развития бюджетной системы, повышалась роль и значение ее низового звена, изменялось и дополнялось экономическое содержание местных бюджетов.

## Состав доходной части бюджета МО «Город Архангельск», ее структура и динамика изменения в 2001-2005 гг

Архангельск - город, расположенный на правом берегу р. Северная Двина, в 40-45 км от ее устья. Современный Архангельск протянулся с юга на север по берегам Северной Двины и ее островам 40-км лентой, занимая площадь 293 кв.км. Город Архангельск основан по Указу Ивана Грозного в 1584 году. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» является муниципальным образованием (МО), а в соответствии с Уставом Архангельской области город Архангельск имеет статус областного центра.

Архангельск - крупный исторический, промышленный, научный и культурный центр северо-запада России. В нем сосредоточены лесоперерабатывающая, лесохимическая, целлюлозно-бумажная и рыбная промышленности. Ведущую роль в промышленности города играют отрасли, связанные с переработкой леса: лесопиление, целлюлозно-бумажное производство, мебельные, гидролизные предприятия. В городе стабильно работают такие предприятия и фирмы, как - ОАО «Соломбальский целлюлозно-бумажный комбинат», ООО «Компания Полярное Сияние», ОАО «Северное морское пароходство», «Архэнерго», «Лесозавод №2», «Архангельский морской торговый порт», ОАО «Алвиз» и другие. От деятельности данных предприятий напрямую зависит состояние бюджетной сферы города, т.к. налоговые платежи предприятий-гигантов позволяют формировать доходы бюджета МО «Город Архангельск» и в дальнейшем финансировать основные потребности города.

В настоящий момент территория МО «Город Архангельск» состоит из территории города Архангельска и территорий, переданных в ведение органов местного самоуправления города Архангельска. Территория города Архангельска входит в состав территории Архангельской области. Город Архангельск является единой административно-территориальной единицей, и не имеет в своем составе внутригородских МО. С 01 января 2006 г. МО «Город Архангельск» признается городским округом. В границы муниципального образования - городского округа «Архангельск» с 01 января 2006 г. в соответствии с областным законом «О статусе и границах территорий муниципальных образований в Архангельской области» от 23 сентября 2004 г. № 258-внеоч.-03 входят территории города Архангельска и поселков Боры, Лесная речка, Новый Турдеевск, Турдеевск, Талажский авиагородок.

Доходы МО «Город Архангельск» формируются в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством РФ. Для сопоставимости показателей автором будет использована старая бюджетная классификация, которая применялась для формирования доходов бюджетов до 01.01.2005 г. Начиная с 01.01.2005 г. формирование доходов бюджета проходит в соответствии с новыми требованиями, при этом бюджет МО «Город Архангельск» на 2005 г. составлен в соответствии с новой бюджетной классификацией.

## Современные проблемы формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований (на примере Архангельской области)

Территория Архангельской области является неотъемлемой частью единой территории РФ и граничит с республиками Коми, Карелия, а также Кировской, Вологодской, Тюменской областями. В состав Архангельской области входит Ненецкий автономный округ - государственно-территориальное образование, являющееся субъектом РФ и одновременно составной частью области. Территория Архангельской области, включая острова Северного Ледовитого океана и Белого моря, отнесенные в установленном порядке к Архангельской области, составляет 589,9 тыс. кв. км, в том числе 176,8 тыс. кв. км - Ненецкий автономный округ. Численность населения Архангельской области, по данным статистики, около 1443 тыс. человек, из них: городское население - 1067 тыс. человек, сельское население - 376 тыс. человек.

Крупнейшими городами Архангельской области, на территории которых проживает более 50 % населения области, являются следующие 5 городов областного значения: Архангельск, Северодвинск, Котлас, Новодвинск и Коряжма, при этом в Архангельске проживает около 375 тыс. человек, в Северодвинске - около 236 тыс. человек, в Котласе - около 82 тыс. человек, в Новодвинске - около 49 тыс. человек, в Коряжме - около 44 тыс. человек. На территории муниципальных образований «Город Архангельск», МО «Город Новодвинск» и МО «Северодвинск» в настоящий момент проживает около 660 тыс. человек, т.е. около 46 % всего населения Архангельской области.

Областной закон «Об административно-территориальном устройстве Архангельской области» от 05 марта 1996 г. № ЗІ-21-ОЗ (далее - Закон № 31-21-03) устанавливает, что до 01 января 2006 года «в состав Архангельской области входят следующие административно-территориальные единицы: а) 20 районов - Вельский, Верхнетоемский, Вилегодский, Виноградовский, Каргопольский, Коношский, Котласский, Красноборский, Ленский, Лешуконский, Мезенский, Няндомский, Онежский, Пинежский, Плесецкий, Приморский, Соловецкий, Устьянский, Холмогорский и Шенкурский; б) 7 городов областного значения - Архангельск, Коряжма, Котлас, Мирный, Новодвинск, Онега, Северодвинск; в) другие населенные пункты в соответствии с областным законом «Об административно-территориальном устройстве Архангельской области»; г) островные территории - Новая Земля, Земля Франца-Иосифа и остров Виктория».

Перечень и наименования муниципальных образований в Архангельской области, их статус и границы устанавливаются вышеуказанным Законом №31-21-03, а их территории устанавливаются в соответствии с областным законом «О статусе и границах территорий муниципальных образований в Архангельской области» от 23 сентября 2004 г. № 258-внеоч.-03 (далее - Закон № 258-внеоч.-03).

До Закона № 258-внеоч.-03 территории и границы муниципальных образований в Архангельской области регулировал областной закон «О территориях муниципальных образований в Архангельской области и установлении их границ» от 01 октября 1997 г. № 40-11-03 (далее - Закон № 40-11-03), но данный закон утратил свою силу с момента вступления в силу Закона № 258-внеоч.-03. Данные изменения обусловлены требованиями Закона № 131-ФЗ, который регламентировал разграничить границы муниципальных образований в соответствии с требованиями закона до 1 марта 2005 года и установить статус муниципальных образований - статус городского или сельского поселения, городского округа или муниципального района.