Иванов Алексей Валерьевич. Формирование неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Иванов Алексей Валерьевич; [Место защиты: Иван. гос. хим.-технол. ун-т].- Иваново, 2010.- 186 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/3060

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Развитие системы неналоговых доходов местных бюджетов... 10

1.1. Становление и развитие принципа самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации 10

1.2. Роль и функции неналоговых поступлений в системе доходов бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации 34

1.3. Влияние неналоговых доходов на уровень финансовой устойчивости местных бюджетов 60

Глава 2. Взаимосвязь межбюджетных отношений и системы неналоговых доходов на уровне местных бюджетов 78

2.1. Муниципальная собственность как экономическая основа устойчивости местных бюджетов 78

2.2. Сущность и принципы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений 98

2.3. Развитие системы неналоговых доходов как фактора повышения финансовой устойчивости местных бюджетов 114

Глава 3. Оптимизация межбюджетных отношений и формирования неналоговых доходов местных бюджетов 124

3.1. Формирование неналоговых доходов местных бюджетов за счет реализации инвестиционных социально-экономических проектов 124

3.2. Обоснование методики расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований 136

3.3. Стимулирование доходности поступлений от использования объектов собственности муниципальных образований 149

Заключение 158

Библиографический список 164

Приложения 176

**Введение к работе**

В 2003 году в Российской Федерации началась реформа местного самоуправления. Главной задачей этой реформы стало обеспечение самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов посредством разграничения полномочий между различными уровнями власти и подкрепления этих полномочий необходимыми финансовыми ресурсами. Однако в результате реформы муниципальные образования не только не получили дополнительных источников доходов, а наоборот, полностью лишились налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций и акцизов, что превратило до недавнего времени самостоятельные муниципальные образования в дотационные.

В последние годы предпринимается значительное количество мер, способствующих повышению самостоятельности муниципальных образований, в их числе перераспределение расходных полномочий между органами власти всех уровней, развитие собственной налоговой базы муниципальных образований и совершенствование методик выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов. В то же время развитие неналоговых доходов отодвигается на второй план, бюджетная политика направлена на сокращение государственного (муниципального) сектора экономики и развитие частного бизнеса. Существующая концепция развития бюджетной системы ставит под вопрос не только возможность развития, но и само существование неналоговых доходов муниципальных образований в долгосрочной перспективе. Между тем неналоговые поступления - это один из видов доходов, который является индикатором качества управления муниципальными финансами и обеспечивает финансовую устойчивость местных бюджетов без дополнительной налоговой нагрузки на экономику.

В теоретическом и практическом аспектах остается много нерешенных проблем в области развития неналоговых доходов муниципальных образований, требующих выявления факторов влияющих на развитие неналоговых поступлений, совершенствования механизма их формирования.

Научно-методологическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых. Среди- специалистов, которые исследуют вопросы межбюджетных отношений, можно назвать A.M. Балтину, В.А. Волохину, О.А. Гришанову, Д.Ю. Завьялова, А.Г. Игудина, С.А. Карчевскую, А.С. Колесова, А.Л. Кудрина, И.В. Курникову, A.M. Лаврова, В.Н. Лексина, В.Е. Леонтьева, СИ. Лушина, О.В. Макашину, Г.Б. Поляка, М.В. Романовского, В.А. Слепова, В.Б. Христенко и др.

Исследованию развития неналоговых доходов посвятили свои труды Н.В. Екименкова, Е.А. Ермакова, И.Н. Квасов, СЕ. Ларина, В.В. Левина, Л.И. Пронина, Е.Г. Шаломенцева.

Однако проблемы сохранения муниципальной собственности и развития неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований остаются до конца нерешенными и требуют дальнейших исследований и доработок. Данные обстоятельства предопределили актуальность выбранной темы и обусловили постановку цели и задач диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования заключается в развитии теоретических положений и механизма формирования неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации.

В соответствии с поставленной целью исследования определены следующие задачи:

1. Определить место неналоговых поступлений в системе доходов бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации и уточнить их классификацию.
2. Проанализировать степень влияния неналоговых доходов на уровень финансовой устойчивости местных бюджетов.
3. Охарактеризовать степень влияния принципов бюджетного федерализма и межбюджетных отношений на развитие неналоговых поступлений бюджетов муниципальных образований.
4. Обосновать необходимость развития муниципальной собственности для формирования неналоговых доходов.
5. Усовершенствовать механизм формирования неналоговых доходов муниципальных образований.
6. Разработать методики распределения межбюджетных трансфертов с учетом неналоговых доходов.

Область исследования. Тема и содержание диссертационного исследования соответствует п. 2.7 «Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования» специальности 08.00.10 — «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта специальностей ВАК.

В качестве объекта исследования выступают бюджеты муниципальных образований.

Предметом исследования являются межбюджетные отношения и неналоговые доходы бюджетов муниципальных образований.

Теоретическую и методологическую базу диссертационного исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные теории и методологии межбюджетных отношений, фундаментальные положения экономической теории, теории финансов и финансовой системы, бюджета и бюджетной системы. Исследование проводилось с использованием принципов диалектической и формальной логики, методов анализа и синтеза, индукции и дедукции, метода классификаций, а также приема графической интерпретации.

Информационной базой диссертационного исследования послужили нормативно-правовые акты Российской. Федерации, Ивановской области, муниципальных образований, методические рекомендации и статистическая информация официальных сайтов Министерства финансов РФ, Министерства регионального развития РФ, Правительства Российской Федерации, Федерального казначейства, Департамента финансов Ивановской области, научные, методические, учебные издания отечественных и

зарубежных ученых, справочная литература, материалы конференций, форумов, конгрессов.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в научно-обоснованной разработке теоретических положений и практических рекомендаций по развитию межбюджетных отношений и формированию неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований, имеющих существенное значение для организации бюджетного регулирования в Российской Федерации.

К числу основных научных результатов, определяющих новизну диссертационного исследования, относятся следующие:

1. В целях усиления самостоятельности муниципальных образований дополнен перечень принципов межбюджетных отношений за счет введения нового принципа: «развитие системы неналоговых доходов как фактора повышения финансовой устойчивости местных бюджетов».
2. Дополнена классификация неналоговых доходов местного бюджета признаком, позволяющим рассматривать, неналоговые доходы в зависимости от характера участия муниципальной собственности - в^ силу её особого значения для повышения доходного потенциала муниципального образования - в их формировании.
3. Предложен механизм\* формирования неналоговых доходов бюджета муниципального образования на основе реализации инвестиционных социально-экономических проектов муниципалитетов, отличающийся от известных ориентированностью на получение чистых неналоговых доходов и использованием в качестве инструментов финансовой поддержки бюджетного кредита и субсидирования процентной ставки по банковскому кредиту.
4. Уточнена структура доходов местного бюджета за счет выделения доходов от продажи имущества и средств самообложения граждан из состава собственных доходов и отнесения их к иной группе (группе регулирующих

доходов), способствующая более объективной оценке финансовой устойчивости местных бюджетов.

5. Обосновано включение в методику расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований показателя объема неналоговых доходов от передачи в аренду земельных участков, а в методику расчета субсидий из местных бюджетов в бюджет субъекта Федерации («отрицательных» трансфертов) - кроме вышеназванного - показателя объема доходов от использования объектов муниципальной собственности для объективной оценки достижений результатов управления муниципальным имуществом.

Теоретическая и прикладная значимость результатов диссертационного исследования заключается в возможности применения его теоретических положений и методологических разработок для развития неналоговых доходов местных бюджетов и совершенствования межбюджетных отношений бюджетной системы Российской Федерации. Научно-теоретическую значимость имеют авторские уточнения и обобщения, дополняющие теорию межбюджетных отношений в части развития неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований. Данные положения могут быть использованы при преподавании таких дисциплин, как «Бюджетная система Российской Федерации», «Муниципальные финансы», «Финансы». Практическая полезность состоит в усовершенствовании механизма формирования неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований за счет реализации инвестиционных социально-экономических проектов, внедрение которого позволит повысить финансовую устойчивость местных бюджетов. Сформулированные предложения могут быть внедрены в бюджетный процесс.

Апробация результатов исследования. Результаты работы апробированы на Всероссийской научно-практической конференции «Разработка и управление социально-экономическими инновациями» (Иваново - 2008), 2-й Международной конференции «Роль финансово-

кредитной системы в реализации приоритетных задач развития экономики» (Санкт-Петербург - 2009), Международной научно-практической конференции «Государственное регулирование социально-экономических процессов в условиях глобального кризиса» (Саратов - 2009), Международной научно-практической конференции молодых ученых и аспирантов «Новая российская экономика: движущие силы и факторы» (Ярославль - 2009), Международной научно-практической конференции «Экономика и управление: проблемы развития» (Волгоград - 2009), 11-й Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества (Москва - 2010).

Публикации. Основные положения диссертации нашли отражение в 10 публикациях общим объемом 3,12 п.л. (вклад соискателя 2,89 п.л.), из них 2 статьи, 8 тезисов докладов. Статей в журналах, включенных в перечень ВАК -1.

Объем и структура диссертационной работы. Цель исследования и поставленные задачи определили структуру диссертации, которая состоит из введения, трех глав, последовательность которых обусловлена логикой исследования, заключения, списка литературы (124 наименования) и 11 приложений. Основной текст диссертации изложен на 174 страницах, диссертация проиллюстрирована 4 рисунками, 37 таблицами.

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, показана степень ее разработанности, определены цель и задачи исследования, сформулированы объект и предмет исследования, представлена научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, теоретическая, методологическая и информационная база исследования.

Первая глава «Развитие системы неналоговых доходов местных бюджетов» посвящена анализу доходной части бюджетов муниципальных образований, выявлению причин, вызвавших зависимость местного бюджета от бюджета вышестоящего уровня, исследованию сущности неналоговых

поступлений и определению их места в системе доходов бюджета муниципального образования. В ней раскрывается влияние неналоговых доходов на уровень финансовой устойчивости местного бюджета и самостоятельность муниципального образования, уточняется состав доходов местного бюджета в зависимости от характера обеспечения самостоятельности муниципального образования.

Во второй главе «Взаимосвязь межбюджетных отношений и системы неналоговых доходов на уровне местных бюджетов» раскрыты экономическая сущность и взаимосвязь бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, охарактеризовано их влияние на формирование неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований, предложен новый принцип межбюджетных отношений, позволяющий сместить приоритет в пользу развития неналоговых поступлений; выявлены проблемы сохранения и оценки эффективности использования муниципальной собственности и обоснована необходимость ее развития.

В третьей главе «Оптимизация межбюджетных отношений и формирования неналоговых доходов местных бюджетов» описаны способы развития неналоговых доходов местных бюджетов, разработан механизм их формирования за счет реализации инвестиционных социально-экономических проектов и предложены рекомендации по совершенствованию методик расчета «отрицательного» трансферта и дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В заключении сформулированы основные выводы и результаты проведенного исследования.

## Становление и развитие принципа самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации

Местное самоуправление в Российской Федерации1 - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления- вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Согласно Конституции Российской Федерации" (ст. 12, 132) местное самоуправление признается и гарантируется государством, осуществляется самостоятельно в пределах своих полномочий (вопросов местного значения), при этом должно обеспечиваться достаточными собственными финансовыми ресурсами.

Однако созданная за десятилетие с момента принятия Конституции Российской Федерации с 1993 по 2003 гг. система местного самоуправления была экономически маломощна и не способна на выполнение своей основной функции — удовлетворение основных жизненных потребностей и интересов населения, связанных с местом его проживания. Действующее в то время законодательство, регулирующее общие принципы организации государственной власти и местного самоуправления, не содержало четкого разграничения полномочий и ответственности между органами власти всех уровней по осуществлению расходных полномочий. На местные бюджеты были возложены многочисленные социальные обязательства, так называемые «федеральные мандаты», не обеспеченные источниками Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: финансирования3. Это не позволяло органам местного самоуправления обеспечивать сбалансированность бюджетов и вынуждало их проводить политику выборочного или частичного исполнения возложенных расходных обязательств.

В целях устранения вышеназванных недостатков с 2003 по 2009 гг. в Российской Федерации последовательно проводилась реформа местного самоуправления. Основными задачами4 этой реформы стали:

1) приближение власти к населению за счет повсеместного создания на территории Российской Федерации муниципальных образований низового уровня - сельских и городских поселений;

2) четкое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти (органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований различных видов - муниципальных районов, сельских и городских поселений);

3) разграничение расходных обязательств между уровнями публичной власти, закрепление доходных источников в соответствии- с объемом расходных полномочий и ликвидация нефинансируемых мандатов.

В результате реформы на территории Российской Федерации появились формально самостоятельные и независимые муниципальные образования5:

## Муниципальная собственность как экономическая основа устойчивости местных бюджетов

Успешность реализации задач муниципальной деятельности зависит от достаточности финансовой основы органов местного самоуправления, уровня развития финансового потенциала территории и эффективности управления местными финансовыми ресурсами.

Муниципальная собственность82 является экономической основой выполнения функций местного самоуправления, служит для эффективного осуществления полномочий и решения ключевых проблем жизнеобеспечения населения, позволяет оказывать услуги населению, получать дополнительные доходы, способствует созданию благоприятной социальной обстановки и решению социальных задач на территории муниципальных образований.

Муниципальная собственность - самостоятельная форма собственности, особый вид публичной (общественной) собственности, представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих между органами местного самоуправления в процессе реализации ими социально-экономических функций и иными субъектами экономической деятельности и обеспечивающих условия сохранения и воспроизводства объектов жизнеобеспечения муниципального образования в целях удовлетворения приоритетных потребностей местного сообщества .

Отличие муниципальной собственности от государственной состоит в специфике задач, решаемых в процессе управления объектами собственности. Если задачи, решаемые в процессе (оборона;;, национальная- безопасность и иные задачи), то: в-: процессе управлениям муниципальной1 собственностью решаются задачи: социально значимого-характера.

Управление муниципальной собственностью представляет собой деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности в целях максимального обеспечения социально значимыми, услугами населения муниципального образования, осуществляемую в форме принятия, нормативно-правовых актов;, организации их осуществления и контроля за их исполнением. Целью? такого управления является повышение качества; предоставления муниципальных услуг населению на/ основе1 муниципального имущества. Так, муниципальная собственность фактически выполняет , две функции: во-первых, обеспечивает предоставление муниципальных услуг, а во-вторых, является экономической- основой местного: самоуправления.

## Формирование неналоговых доходов местных бюджетов за счет реализации инвестиционных социально-экономических проектов

Одним из способов развития налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов является реализация инвестиционных проектов. Инвестиционная деятельность в муниципальных образованиях может осуществляться в трех формах: частные инвестиции, государственные (муниципальные) инвестиции и частно-государственное партнерство. При этом, как правило, уровень инвестиционной активности и качество инвестиций напрямую зависит от экономического развития муниципалитета. Так, частные инвестиции преобладают в основном в крупных муниципальных образованиях. В то же время «отсталым» с экономической точки зрения муниципалитетам приходится рассчитывать только на государственные и муниципальные инвестиции.

На наш взгляд, при реализации инвестиционных проектов на муниципальном уровне необходимо отдать приоритет частным инвестициям, так как это дает возможность развития налоговых поступлений муниципального образования без отвлечения финансовых ресурсов из бюджета, затем проектам частно-государственного партнерства, так как это одна из наиболее удачных форм решения социальных задач муниципального образования и повышения эффективности использования муниципальной собственности. Отметим, что частно-государственное партнерство в муниципалитетах реализуется в основном по двум сценариям : во-первых, частный бизнес реализует какой-либо проект, а затем в дальнейшем в рассрочку продает его муниципалитету, во-вторых, муниципальное образование предоставляет частному инвестору объект муниципальной собственности в доверительное управление. На сегодняшний деньв России большинство проектов частно-государственного партнерства реализуется по первому сценарию, что обусловлено достаточно объективными причинами, связанными, во-первых, с отчуждением муниципальной собственности в предыдущие годы, во-вторых, не разработанностью механизмов частно-государственного партнерства в этой сфере. К сожалению, к негативным сторонам первого сценария относится завышение цен строительства и реализации объектов142. На наш взгляд, наиболее эффективным сценарием частно-государственного партнерства является форма доверительного управления, которая совмещает в себе, с одной стороны, более эффективное управление частного собственника, а с другой стороны, решение наиболее значимых социальных задач. И только в последнюю очередь необходимо реализовывать инвестиционные государственные (муниципальные) проекты.

Однако, как уже было отмечено, частные инвестиции и частно-государственное партнерство доступны не для всех муниципалитетов. Универсальной формой, применимой для всех экономических типов муниципальных образований, является государственная поддержка.

Государственная инвестиционная деятельность в муниципальных образованиях теоретически может осуществляться в двух направлениях.