Мишина Светлана Вячеславовна. Формирование доходов местных бюджетов в условиях модернизации межбюджетных отношений : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Мишина Светлана Вячеславовна; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2009.- 143 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/3191

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 Теоретические аспекты развития местных бюджетов и формирования их доходов

1.1 Местные бюджеты как финансовая основа местного самоуправления

1.2 Мировой опыт влияния межбюджетного регулирования на доходную часть местных бюджетов

1.3 Влияние межбюджетных отношений на формирование доходов местных бюджетов в России

Глава 2 Направления развития доходной базы местных бюджетов Российской Федерации

2.1 Особенности формирования доходов местных бюджетов в Российской Федерации

2.2 Пути роста доходных источников местных бюджетов

2.3 Обеспечение сбалансированности местных бюджетов

Заключение 110

Список использованных источников и литературы 117

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**определяется необходимостью повышения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Противоречия между расширением задач местного самоуправления и финансовыми возможностями для их практической реализации вызывают необходимость совершенствования и укрепления финансовой основы органов местного самоуправления в форме муниципальных бюджетов.

Созданная за годы реформ институциональная база местного самоуправления не сформировала адекватного механизма реализации гарантий его финансовой самостоятельности и независимости. Правовая база муниципальных финансов в отдельных аспектах отличается неполнотой и ограниченностью, в других - неопределенностью. Кроме того, централизация устойчивых и наиболее контролируемых налогов на федеральном и региональном уровнях власти, растущая зависимость местных органов власти от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, незавершенность процесса разграничения расходных полномочий между уровнями публичной власти, — все это еще больше обостряет проблемы финансового обеспечения местного самоуправления в Российской Федерации.

В связи с этим, важными остаются вопросы дальнейшего укрепления доходной базы бюджетов муниципальных образований, совершенствования организации межбюджетных отношений, способствующих реализации целей и задач социально-экономического развития страны и ее территорий.

**Степень разработанности проблемы.**Вопросы формирования и развития доходной базы местных бюджетов, в том числе в контексте межбюджетных отношений рассматриваются в трудах ряда ученых - A.M. Александрова, М.И. Боголепова, А. А. Воронина, В. Л. Велихова, А.Г. Игу дина, Л. Л. Игониной, И.В. Ишиной, А.Г. Куликова, A.M. Лаврова, С.Е.Лариной, Ю.И. Любимцева, И.Д. Мацкуляка, Н.В. Милякова, В.Г. Панскова, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, М.В. Романовского, Р.А.Чванова, Д.Г. Черника, М.В. Яндиева, и др.

Роль местных бюджетов в развитии национальных экономик за-

рубежных стран исследована в трудах Р.Бирда, Р. Боудвея, К. Валлих, Д. Кинга, У. Оутса, X. Циммермана.

В работах этих авторов раскрываются многие теоретические и практические аспекты развития доходной базы местных бюджетов и межбюджетных отношений. Однако реформа межбюджетньгх отношений в настоящее время обозначила ряд качественно новых задач, которые могут быть решены в рамках комплексного исследования их влияния на достижение целей социально-экономического развития страны на основе развивающегося бюджетного федерализма и института местного самоуправления. Этим и объясняется необходимость разработки избранной темы исследования.

**Цель диссертационного исследования**состоит в научном обосновании перспективных направлений и разработке предложений по укреплению доходов местных бюджетов, а также по совершенствованию механизма межбюджетных отношений на региональном уровне.

В связи с этим в работе поставлены следующие задачи:

уточнить место и роль местных бюджетов в финансовом обеспечении местного самоуправления;

определить особенности формирования доходов местных бюджетов на различных этапах развития местного самоуправления в России;

выявить тенденции модернизации межбюджетных отношений в Российской Федерации и специфику современного этапа их реформирования;

систематизировать факторы, формирующие финансовую самостоятельность местных бюджетов в современных условиях;

обосновать предложения по расширению доходных источников местных бюджетов Российской Федерации.

**Объектом исследования**выступает процесс формирования местных бюджетов Российской Федерации.

**Предметом исследования**являются социально-экономические отношения по поводу формирования доходной базы местных бюджетов в условиях реформирования межбюджетньгх отношений.

**Область исследования**диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 2.1. Система государственных финансов, её структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны; п. 2.5. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования.

**Теоретическую и методологическую основу исследования**составили труды ведущих российских и зарубежных ученых в области формирования доходной базы местных бюджетов. В работе использованы принципы диалектического, системного и логического подходов, структурно-функциональный анализ, сравнение, ситуационный анализ, метод экспертных оценок.

В качестве **информационной базы исследования**используются опубликованные в открытой печати нормативные правовые акты федерального и регионального уровня, материалы Министерства финансов РФ, аналитические материалы научно-исследовательских институтов, научно-практических конференций и семинаров по изучаемой проблеме, а также материалы, опубликованные в специальной и периодической печати, интернет-ресурсы.

**Основные научные результаты,**полученные лично автором, и их научная новизна состоят в следующем:

доказано, что **в**современных условиях процесс формирования доходов местных бюджетов в России имеет противоречивую основу: при возрастании их роли в реализации вопросов местного значения, потенциал развития местных бюджетов предопределён строго фиксированными источниками бюджетных доходов, что обуславливает высокую зависимость от характера государственной политики межбюджетного регулирования;

аргументирован вывод о том, что на различных этапах развития муниципальных финансов в процессе формирования доходов местных бюджетов в России постоянно сокращалась их налоговая составляющая, снижалась роль стимулирующих межбюджетных механизмов, сужалась самостоятельность в ус-

тановлении доходных источников, что привело к высокой степени государственного воздействия на местные бюджеты;

определены общие тенденции формирования доходов местных бюджетов в странах, развивающих институт местного самоуправления, и определена специфика этого процесса в Российской Федерации. В частности, с позиции мирового опыта выделены следующие тенденции: возрастание собственных доходов местных бюджетов; ориентация моделей финансовой помощи местным бюджетам на стимулирование муниципального развития; формирование механизма ответственности местных органов власти в управлении бюджетными ресурсами. При этом для российской практики характерны рамочные признаки бюджетно-налоговой автономии муниципальных образований; неопределенность статуса собственных доходов местных бюджетов; ограниченность прав управления налоговым механизмом на муниципальном уровне;

разработаны предложения, способствующие укреплению доходной части местных бюджетов Российской Федерации: во-первых, по привлечению дополнительных финансовых ресурсов в местные бюджеты через развитие муниципального предпринимательства, предполагающего введение добровольных функций муниципалитетов и снятие ограничений на объекты муниципальной, собственности; во-вторых, по расширению налоговых источников местных бюджетов, в том числе посредством использования в межбюджетном регулировании дифференцированных нормативов налоговых отчислений; в-третьих, по развитию финансовой самостоятельности местных органов власти путем внедрения программно-целевых методов управления бюджетными ресурсами.

**Теоретическая и практическая значимость работы.**Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы органами государственной власти при определении основных направлений бюджетно-налоговой политики, составлении программ социально-экономического развития территорий, при разработке методических подходов к оптимизации распределения финансовых потоков через межбюджетные трансферты. Основные теоретические положения работы можно применять в учебном процессе при изучении таких дисциплин, как «Бюджетная система Российской Федерации»,

**7**«Государственные и муниципальные финансы», в программах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

**Апробации работы.**Практические рекомендации автора по привлечению дополнительных источников в доход бюджетов муниципальных образований направлены в Министерство финансов Калининградской области, секцию «Финансисты муниципальных образований» НП «Сообщество финансистов России».

Основные результаты диссертационного исследования были освещены на круглых столах:

1. «Повышение качества прогнозирования и эффективности администрирования доходов в бюджетную систему Российской Федерации» (г.Светлогорск Калининградской области. 7.04.2008 г.).
2. «Актуальные вопросы финансово-ресурсного обеспечения деятельности и развития муниципальных образований» (г.Москва. 13-14.03.2008 г.);
3. «Пути разрешения проблем соответствия доходной части местных бюджетов расходным обязательствам муниципальных образований в рамках основных направлений совершенствования межбюджетных отношений между уровнями публичной власти» (г.Москва. 25.03.2007 г.);

Материалы диссертации, выводы и предложения, полученные в ходе исследования, обсуждались на учебно-исследовательской проблемной группе кафедры финансов и отраслевой экономики РАГС.

Основные положения, выводы и рекомендации исследования изложены в 4 публикациях общим объемом 2,0 п.л., в том числе в журнале, который включён в перечень ВАК Минобрнауки РФ.

**Основное содержание**диссертационной работы определяется ее общей концепцией, поставленными задачами и логикой исследования. Диссертация включает введение, две главы, 12 таблиц, 8 рисунков, заключение, список использованных источников и литературы, приложения.

## Местные бюджеты как финансовая основа местного самоуправления

Местное самоуправление в соответствии с Конституции РФ1 - это институт, не обладающий свойствами государственной структуры, следовательно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем, Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, устанавливает цели и задачи его деятельности.

Сущность местного самоуправления как самостоятельного вида власти в Российской Федерации заключается в том, что эти органы власти решают вопросы местного значения и имеют право на собственные финансы.

Муниципальные финансы представляют собой законодательно регулируемую систему экономических отношений, связанных с аккумулированием определенной части стоимости национального дохода, ее перераспределения и соответствующего использования с учетом функций и полномочий, возложенных на муниципальные органы самоуправления и (или) делегированных им вышестоящим уровнем бюджетной системы.

Под муниципальными финансами, как правило, понимается совокупность денежных средств, которыми располагают органы местного самоуправления для решения задач, возложенных на них государством и местным населением. С этой точки зрения муниципальные финансы могут образовываться из трех основных источников:

1) государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;

2) собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.), местных налогов;

3) заемных средств или муниципального кредита.

Структура этих источников определяет самостоятельность данного муниципального образования, поскольку доминирование первой или третьей группы порождает зависимость от государства или кредитных учреждений. Поэтому органы местного самоуправления должны стремиться-к наращиванию источников, отнесенных ко второй группе.

В экономической литературе муниципальные финансы рассматриваются в узком и широком экономическом содержании. В узком содержании муниципальные финансы - это средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды1, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности. Однако в силу изменения-бюджетно-финансового законодательства, которое произошло в ходе реализации целого ряда реформ (бюджетной:, налоговой, административной, местного самоуправления и т.д.), под муниципальными финансами в узком значении- понимается формирование и использование денежных доходов, находящихся в-распоряжении органов местного самоуправления и необходимых для реализации их функций.2 Фактически такая постановка вопроса сводит элементы муниципальных финансов к содержанию местного бюджета. Это, прежде всего, обусловлено тем, что включение других элементов (кроме местного бюджета) в узкую трактовку муниципальных финансов не представляется целесообразным, так как данные элементы либо отсутствуют в законодательстве (например, местные внебюджетные фонды, валютные местные фонды), либо являются составными частями местного бюджета (например, муниципальный кредит), либо не относятся к публичным (общественным) финансам (например, финансы юридических лиц).

## Мировой опыт влияния межбюджетного регулирования на доходную часть местных бюджетов

Рассматривая историю развития бюджетной системы России, следует отметить, что на протяжении всего времени существования местного самоуправления в России наиболее острыми были вопросы его финансового, материального и в целом экономического обеспечения.

Как известно, осуществление любой публичной1 власти требует определенных финансовых затрат. В этой связи в рамках исследования целесообразно проанализировать особенности экономических условий осуществления муниципальной власти, механизмы ее финансового обеспечения, источники формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований.

Следует сказать, что проблема формирования доходной базы местных бюджетов получила в отечественной литературе достаточно подробное освещение. При этом необходимо отметить, что повышенный интерес к данной проблеме возникал дважды. Первый период приходится на конец XIX - начало XX в. Возникновение такого интереса связано с развитием в этот период земского и городского самоуправления, особый интерес вызывали вопросы местного налогообложения.

Так, земские повинности взимались независимо от уровня зажиточности плательщика и предназначались для финансирования целевых расходов, например, на содержание школ, больниц, пожарной охраны, полиции и др. Они устанавливались либо государством, либо губернскими и уездными земствами. Земские сборы взимались с земель и другого недвижимого имущества, с патентов на право заниматься каким-либо промыслом. Сборы составляли более 60% доходов земских бюджетов. Источником доходов земских бюджетов были также пособия из государственного бюджета (до 25% общих доходов).

В волостях бюджеты формировались за счет, так называемых, мирских доходов, в том числе волостных и сельских сборов, доходов от принадлежащего сельским обществам имущества, от сдачи в аренду мирских земель и др.

Городские бюджеты формировались за счет доходов от городских предприятий (боен, бань, водопроводов и др.), сдачи в аренду земельных участков, сборов с недвижимого имущества городских жителей, с владельцев лошадей, конских экипажей и др.

Таким образом, для земского самоуправления была типична горизонтальная модель распределения доходов между бюджетами, государственный бюджет и территориальные бюджеты (земские, городские) находились как бы в одной плоскости, за каждым закреплялись свои налоги и сборы. Такая система обеспечивала в значительной мере финансовую независимость территориальных органов власти. Однако по мере роста бюджетных расходов собственные доходы не могли их обеспечивать. При отсутствии действенного и законодательно установленного механизма финансовой помощи территориям это отрицательно отражалось на местном хозяйстве, социальном развитии общества.

Повторно проблема формирования доходной базы местных бюджетов получила интерес в связи с формированием финансовой системы местных органов советской власти в период НЭПа. Формирование органов местного самоуправления и их финансовой базы в годы НЭПа, по сути, представляло собой восстановление земских структур самоуправления, оказавшихся в те годы единственно способными взять на себя решение многих экономических и социальных проблем на местах. Снятие с госбюджетного финансирования и перенесение значительной части государственных расходов на местные бюджеты обусловили активное развитие в первой половине 20-х годов XX в. собственной налоговой базы органов местного самоуправления и расширения их полномочий по формированию доходной части местных бюджетов.

## Особенности формирования доходов местных бюджетов в Российской Федерации

Основные причины таких серьезных проблем в формировании местных бюджетов, связаны, во-первых, с особенностями реализуемой в бюджетной системе моделью разграничения доходных источников и расходных полномочий по уровням власти, во-вторых,, со спецификой адаптации двухуровневой модели местного самоуправления к условиям российской действительности, проявляющейся в регионализации реформы местного самоуправления,/в-третьих, с отсутствием системных механизмов финансового обеспечения функций местного самоуправления, в-четвертых, с наличием кадровых, организационных, технических,- информационных и других проблем, оказывающих существенное влияние напроцесс формирования местных бюджетов.2

В- сложившихся условиях необходимо найти реальные стимулы для развития, доходного потенциала муниципальных образований. Так, целесообразно использовать такие экономические инструменты и технологии, как расширение пространства для добровольных функций. Ведь стратегия, экономическая;политика местного самоуправления не может замыкаться в пределах муниципального сектора, потребности людей возвышаются и всё более дифференцируются (см. прил. 11).

Федеральное законодательство»существенно ограничило возможности органов местного самоуправления заниматься предпринимательской деятельностью. Так, в рамках административной реформы произошло отделение хозяйственных функций от административных и политических, таким образом, произошла переоценка вопросов,местного значения.

Однако, если деятельность органов местного самоуправления коммерциа-лизуется в интересах улучшения социального обслуживания, в том числе с привлечением займов, нетрадиционных доходов, то это не следует рассматривать как выход за рамки полномочий. Естественно, что не всё муниципальные органы могут взять на себя, но самые доходные виды деятельности органы местного самоуправление должны оставлять в своем ведении, чтобы ставить их на службу более полного удовлетворения запросов населения (см. прил. 12).

К добровольным функциям могут быть отнесены различные виды деятельности, прежде всего муниципальное предпринимательство в интересах лучшего предоставления услуг, выход на рынки капитала, ценных бумаг.

В свою очередь к предпринимательству, приносящему дополнительные доходы, можно отнести такие функции, как сдача имущества в аренду, покупка ценных бумаг, добровольные взносы. Доходными являются операции с землей (сдача в аренду, продажа), недвижимостью, строительство, торговля, инфраструктурные объекты (склады, стоянки). В муниципалитетах за рубежом к доходным также относят наем жилья, использование тепло-, газо- и водоснабжения.

Муниципальный служащий по своей сути является менеджером (управленцем), работающим в рыночных условиях. Его работа должна быть направлена на эффективное использование муниципальной собственности и бюджетных средств. В связи с этим, финансовые проблемы местного самоуправления должны решаться как за счет организации производства, так и за счет операций в сфере торговли и обращения.