Мархаева Виктория Владимировна. Пути укрепления доходной базы местных бюджетов (На примере Республики Калмыкия) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ростов н/Д, 2004 208 c. РГБ ОД, 61:05-8/1061

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОДЕРЖАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ.

1.1. Местные бюджеты как инструмент реализации экономической политики местных органов самоуправления.

1.2. Развитие теоретических положений о сущности доходов местных бюджетов и их видов.

ГЛАВА 2. ЭВОЛЮЦИОННАЯ ДИНАМИКА ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РЕСПУБЛИКИ КАЛМЫКИЯ.

2.1. Этапы трансформации местных бюджетов республики и их социально-экономическое значение.

2.2. Анализ практики формирования доходов местных бюджетов республики в условиях становления и развития рыночных отношений.

2.3. Финансовая помощь как элемент механизма выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ 106 МЕСТНЫХ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ.

3.1. Укрепление финансово-экономического потенциала территории в контексте проводимых реформ.

3.2. Усиление роли бюджетного федерализма в стабилизации доходной базы местных бюджетов.

3.3. Концептуальные основы программы поддержки депрессивных территорий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 153

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 164

ПРИЛОЖЕНИЕ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Разработка эффективной системы бюджетных отношений на местном уровне управления является одной из самых сложных задач в современных условиях развития рыночных отношений. От ее решения во многом зависит успех преобразований, проводимых в бюджетной сфере. Передача центром ряда хозяйственных, социальных функций на места не сопровождается расширением их финансовой базы и приводит к противоречиям между имущественным и финансовым правами органов местного самоуправления, между возложенными на них полномочиями и реальными возможностями, что возводит в степень значимость проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов.

Предоставление органам местного самоуправления широких бюджетны1: и имущественных прав усилило их роль и значение в решении социально-экономических задач на своей территории, позволило подняться на качественно более высокую ступень. Расширение самостоятельности местных органов власти связано с острой необходимостью повышения роли местных бюджетов в решении социально значимых проблем на местах, а также их активное использование в перераспределительных процессах. Местные бюджеты должны обладать широким влиянием, охватывающим все составляющие циклы воспроизводственного процесса на данной территории, высокой степенью действенности и гибкости, служить экономическим рыча ом управления на муниципальном уровне.

Исследование практики формирования доходов местных бюджетов показало, что они формируются в основном за счет финансовой поддержки из бюджетов субъектов Федерации и отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов, а местные налоги и сборы составляют очень незначительную часть. Муниципальное образование, не располагающее какими-либо существенными собственными источниками доходов, не может быть самостоятельным. В обмен на получение финансовой помощи из вышестоящих бюджетов органы местного самоуправления вынуждены изменять свою политику в сфере решения вопросов местного значения в соответствии с указаниями органов государственной власти. Это лишает муниципальные образования возможности самостоятельного финансового планирования даже на краткосрочную перспективу.

Нынешнее напряженное состояние местных бюджетов свидетельствует о необходимости реального укрепления доходной базы местных бюджс эв, расширения их собственной финансово-экономической базы, совершенствования межбюджетных отношений, основанного на реализации принципов бюджетного федерализма.

Актуальность перечисленных проблем определили выбор темы исследования, его цели и задачи.

Степень разработанности проблемы. Проблеме формирования доходов местных бюджетов и путей их укрепления посвящены работы хмногих отечественных ученых. Многочисленные работы в этой области принадлежат Альвианской Н.В., Барашьян В.Ю., Васильевой MB., Врублевской С В., Горегляду В.П., Игудину А.Г., Клисторину В.И., Клюковичу З.А., Лексину В.Н., Матеюку В.И., Наливайскому В.Ю., Прониной Л.И., Поролло Е.В., Поляку Г.Б., Панскову В.Г., Подпориной И., Родионовой В.М., Романовскому М.В., Сомоеву Р.Г., Суспицыну С.А., Хурсевичу С.Н., Христенко В.Б., Ширкевичу Н.А., Швецову А.Н. и другим. Изучению экономической сущности доходов бюджете, в том числе и местных, посвящены труды Альвианской Н.В., Барашьян В.Ю., Васильевой М.В., Родионовой В.М., Поляка Г.Б., Сомоева Р.Г., Ширкевича Н.А. Особенное внимание уделяется проблемам совершенствования межбюджетных отношений и развиі ію бюджетного федерализма, что нашло отражение в работах Горегляда В.П., Игудина А.Г., Клисторина В.И., Лексина В.П., Сомоева Р.Г, Прониной Л.И., Суспицына С.А., Швецова А.П., Христенко В.Б., Лаврова A.M., и других. Однако поиску конкретных путей укрепления доходов местных бюджетов с учетом особенностей территорий посвящено немного работ, многие аспекты этой проблемы остаются мало изученными, что и позволяет вести научные поиски.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационной работы: совершенствование механизма укрепления доходной базы местных бюджетов в рыночной экономике на примере Республики Калмыкия.

Для достижения названной цели было необходимо решить следующие задачи:

- раскрыть сущность местных бюджетов, показать их место в бюджетной системе Российской Федерации;

- определить теоретико-экономические и правовые аспекты формирова ия доходов местных бюджетов;

- проанализировать современное состояние доходной базы местных бюджетов в Калмыкии, выявить факторы влияния, особенности развития;

- доказать первоочередное значение развития финансово-экономического потенциала территории в процессе укрепления доходной части бюджетов муниципалитетов;

- показать положительное влияние внедрения и реализации на практике принципов бюджетного федерализма на формирование доходной базы месті ых бюджетов;

- выработать рекомендации по укреплению доходной базы местных бюджетов, в частности, для Республики Калмыкия.

Объект и предмет исследования. Объект исследования - механизм форхмирования доходной части местных бюджетов.

Предметом исследования является совокупность экономических отношений, возникающих в процессе формирования фондов денежных средств муниципальных образований.

Теоретико-методологической основой исследования явились научные труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов, носвящені ые проблемам укрепления доходной базы местных бюджетов, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, субъектов Федерации и местных органов власти, касающиеся регулирования бюджетных отношений. В основе методологического подхода к изучению механизма формирования доходов местных бюджетов лежит диалектический метод познания, предполагающий изучение процессов в постоянном развитии и взаимосвязи.

Диссертация выполнена в соответствии с паспортом специальности ВАК 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит, раздела 1. Финансы, п. 2.2. Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков и п. 2.3. Бюджетно-налоговая система и бюджет іая политика государства в рыночной экономике.

Инструментарно-методический аппарат. При проведении исследования были использованы общенаучные и статистические методы познания, в том числе индукция, дедукция, сравнение, наблюдение, группировки, методы относительных и средних величин, графический, табличный. Применение тех или иных способов зависит от цели и глубины анализа, объекта исследования, технических возможностей выполнения расчетов. Так, с помощью сравнения определялись общее и специфическое в экономических явлениях, изучались изменения исследуемых объектов, тенденции и закономерности их разви ля. Для иллюстрации последних применялся графический способ путем построения диаграмм сравнения. Обработка информации осуществлялась с помощью табличного процессора Excel. В целом, в основе исследования лежит системный подход изучения проблемы, предполагающий динамичность, взаимодействие, взаимозависимость, и взаимосвязь элементов системы, комплексность, целостность.

Информационно-эмпирической базой исследования являются данные Министерства финансов Российской Федерации, Министерства финансов Республики Калмыкия, Министерства по налогам и сборам Российс ой Федерации и Республики Калмыкия, Государственного комитета Российской Федерации по статистике, Государственного комитета Республики Калмыкия по статистике, Министерства экономики Республики Калмыкия, данные периодической печати, материалы научно-практических конференций и семинаров.

Положения, выносимые на защиту:

1. Реализация конституционных гарантий самостоятельности органов местного самоуправления должна основываться на закреплении достаточных, стабильных собственных доходов местных бюджетов, которые бы полное ыо поступали в бюджет в результате принятия решений местных органов власти и расходовались по их усмотрению. В этой связи необходимо внести уточнения в законодательство по поводу определения понятий собственных и регулирующих доходов, дополнения - по закрепленным доходам, изменения -по поводу количественного и качественного состава местных налогов.

2. Территориальные различия в величине доходов формируются в результате сложного взаимодействия демографических, социальных, экономических и географических факторов и отражаются на доходной (азе бюджетов. Определенный уровень дифференциации доходов территорий, выражающий степень неравномерности распределения доходов и благ между ними, неизбежен, и является источником противоречия в выборе между эффективностью и справедливостью при распределении финансовой помощи.

3. Проблема укрепления доходной базы местных бюджетов должна решаться комплексно, рассматриваться в рамках концепции местного самоуправления, и главное место в ней должен занимать поиск собственных источников средств, расширение финансово-экономической базы территории, что положительно отразится на состоянии местных финансов.

4. В связи со значительными различиями в экономическом и бюджетьом положении территорий выделение депрессивных должно осуществляться не только на уровне Федерации, но и на уровне региона. Построение системного, действенного механизма поддержки таких территорий, способного многофункционально воздействовать, представляется одной из важных задач Федерации и ее субъектов.

5. В условиях низкой финансовой самостоятельности муниципальных образований, недостаточного развития финансово-экономической базы территорий, проблема совершенствования межбюджетных отношений дол:»на быть основана на реализации принципов бюджетного федерализма, -по позволит модифицировать бюджетные взаимосвязи в такую систему, ,ри которой была бы обеспечена высокая автономия бюджетов всех уровней.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке комплекса мер, направленных на укрепление доходной базы местных бюджетов.

Наиболее существенные элементы приращения научного знания заключаются в следующем:

1. Сформулировано авторское определение местных бюджетов, объединяющее в себе экономическую, материальную и правовую точки зрег ия, определены их общеэкономические и специфические признаки. Так, од местными бюджетами понимаются денежные перераспределительные отношения, возникающие у органов местного самоуправления с юридическими и физическими лицами, в связи с образованием и использованием фондов денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения реализации функций и задач указанных органов, в процессе перераспределения валового внутреннего продукта в целях удовлетворения социально-культурных и экономических потребностей определенного муниципального образования, а также потребностей расширенного воспроизводства; юридически оформлень ый документ, в котором в количественном выражении отражаются доходь и расходы, а также источники финансирования дефицита бюджета муниципалитета.

2. Предложена развернутая классификация доходов бюджета по целому ряду признаков: типу государственного устройства, уровню бюджетной системы, критерию принадлежности, целевому характеру, инвестиционной направленности, статусу резидентства, значимости, степени консолидации, критерию времени поступления в бюджет, статусу бюджетоплательщиь эв, каналу поступления, стабильности, добровольности, вмешательству орга юв судебной власти, регулярности, мобильности и признаку учета доходо. в данном отчетном периоде. Данная классификация наиболее полно характеризует социально-экономическое содержание доходов бюджета, позволяет выявить специфику их формирования и использования, определить эффективные с фискальной и экономической точек зрения направления мобилизации денежных средств муниципальных образований.

3. Выявлены специфические факторы, влияющие на современное состояние доходной части местных бюджетов Республики Калмыкия: длительное отсутствие территориального единства, кочевой образ жизни, времен гая ликвидация автономии, сельскохозяйственная направленность производства, признаки депрессивности (экологическая ситуация, низкий уровень жизни населения, спад производства), действие на территории региона зоны льготного налогообложения, низкий уровень автономии региональных и местных бюджетов.

4. Для оценки эффективности механизма бюджетного выравнивания и разработки Программы совершенствования межбюджетных отношений между региональным и местными бюджетами предложено в комплексе использовать авторскую группировку муниципальных образований (критерий разделен 1 [ -положение группы относительно среднего значения в динамике), расчет коэффициентов бюджетной обеспеченности до и после распределения финансовой помощи, расчет коэффициента Джини.

5. Предложен комплекс мероприятий, способствующих укреплению доходной базы местных бюджетов, к основным направлениям которого относятся: развитие финансово-экономического потенциала муниципальных образований, совершенствование межбюджетных отношений, основанных на усилении принципов бюджетного федерализма, поддержка депрессивных территорий. Его реализация позволит повысить уровень собственных дохо чов местных бюджетов, создать стимулы для саморазвития, повысить эффективность использования финансовых ресурсов, снизить дифференциацию территорий по уровню бюджетной обеспеченности и в конечном итоге достигнуть финансовой стабилизации и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Теоретическая значимость работы. Теоретическая значимость работы заключается в разработке новых подходов к определению сущности местных бюджетов, их доходов, в выявлении закономерностей и тенденций развития местных бюджетов, направлений укрепления доходной базы бюджеюв муниципальных образований. Теоретические положения исследования мсгут быть использованы в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Доходы бюджета», «Бюджет и бюджетная система» и других.

Практическая значимость работы состоит в том, что результаты проведенного исследования, выводы и предложения автора могут быть использованы представительными и исполнительными органами власти всех уровней при осуществлении мероприятий по совершенствованию и укреплению доходной части местных бюджетов, расширению и развитию финансово-экономической базы территории.

Апробация работы. Основные результаты исследования приняты к использованию Министерством финансов Республики Калмыкия при подготовке комплекса мероприятий по укреплению доходной базы местных бюджетов республики и разработке Политики межбюджетных отношений.

Научные результаты исследования применены при разработке методических материалов и внедрены в учебный процесс в ходе преподавания курсов «Финансы», «Бюджет и бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», «Доходы бюджета».

Основные положения работы докладывались на межрегиональных науч ю-црактических конференциях молодых ученых, профессорско-преподавательского состава, методологических семинарах. Основные результаты работы изложены в 9 публикациях общим объемом 1,6 п.л.

Логическая структура, концептуальная логика и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 8 разделов, заключения, библиографического списка и приложения. Работа изложена на 208 страницах машинописного текста, содержит 45 таблиц и 18 рисунков.

## Местные бюджеты как инструмент реализации экономической политики местных органов самоуправления.

В условиях развития рыночных отношений в Российской Федерации роль бюджета как экономического инструмента, с помощью которого возможно сбалансированное развитие территориальной социально-экономической инфраструктуры и регулирование макроэкономических процессов, резко возрастает.

Под бюджетной системой понимается основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст.6. Бюджетного Кодекса РФ- далее БК). В состав бюджетной системы РФ, в соответствии с БК входят три уровь я:

- первый уровень - федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

- второй уровень - бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

- третий уровень - местные бюджеты.

Расширение экономических функций местного самоуправления повлекло за собой смещение центра тяжести в бюджетных расходах на нижние уровни бюджетной системы. Широкие возможности использования бюджетных рычагов и методов для обеспечения социально-экономического территорий в условиях становления рыночных отношений превращают местные бюджеты в важное, социально значимое звено бюджетной системы.

Разработка эффективной системы бюджетных отношений на местном уровне управления является одной из самых важных задач в современных условиях развития рыночных отношений. Передача центром ряда хозяйственных, социальных функций на места не сопровождается расширением их финансовой базы, и приводит к противоречиям между имущественно и финансовым правом местных органов власти, между возложенными на их полномочиями и реальными возможностями.

Местные бюджеты, будучи главным каналом доведения до населения конечных результатов общественного производства, предназначены для перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода между отраслями народного хозяйства, территориями и сферами общественной деятельности. Значительна роль местных бюджетов в распределении и перераспределении национального дохода в территориальном разрезе, между различными отраслями экономики, производственной и непроизводственной сферами, физическими и юридическими лицами, меї,:ду различными формами собственности, о чем свидетельствует следующая, предложенная автором, схема.

## Этапы трансформации местных бюджетов республики и их социально-экономическое значение.

Для наиболее полного и правильного понимания значения местных бюджетов республики Калмыкия необходимо исследование исторических предпосылок современного развития экономики республики в целом.

Современное состояние финансов Калмыкии имеет характерный отпечаток, сложившийся под влиянием исторических, прирохчо-климатических, географических и других условий.

Целью настоящего параграфа является характеристика этапов в развитии местных бюджетов, выявление положительных и отрицательных моментов.

Критерием выделения этапа является какой-либо важный шаг в развитии местных бюджетов. Нами выделены три этапа.

Первый этап начинается с 1922 года с началом создания финансо ых органов и заканчивается в 1943 году, когда была ликвидирована Калмыцкая автономная республика. Период с 1943 по 1957 годы не выделяется в отдельный этап, поскольку переселением населения и ликвидацией республики были упразднены финансовые органы. Второй этап начинается с 1957 года -новый период развития местных бюджетов - возрождение. Третий этап, связанный с переходом на рыночные отношения, образованием Российской Федерации, новой бюджетной системы, берет начало в 1991 году и продолжается до сих пор.

Но прежде чем перейти в характеристике первого этапа, необходимо описать предшествующие события, которые оказали непосредственное влияние на современное положение.

Особенностью жизни калмыцкого народа является то, что он до XVII века вел кочевой образ жизни. В 1764 г. встал вопрос о переходе калмыков к оседлости. «Калмыцкой степью» стал называться район между Волгой и Доном ближе к Каспию. Однако позже Екатерина II издала указ о ликвида іии Калмыцкого ханства, и управление калмыками перешло к особой Экспедиции калмыцких дел при канцелярии Астраханского губернатора.

Особенностью системы налогообложения калмыков являлось то, что единицей обложения налогом была кибитка - семейство. Например, с 1892 г кибиточный сбор составлял 6 рублей и собирался каждое полугодие сборщиками налогов- дэмчеями.

С 1892г. налоги стали поступать в государственную казну, а не нойонам и зайсангам . Таким образом, в российском государстве появилась новая груша налогоплательщиков в лице калмыцкого населения. Введенная сист ма налогообложения не делала разницы между бедными и богатыми калмыками и вела к сокращению собираемого в Калмыцкой степи налогового сбора. Поэтому в 1900 г. была установлена новая система взимания налогов, по которой единицей обложения стал скот. Это явилось шагом вперед по сравнению с кибиточным сбором, так как значительная доля налога взималась теперь с богачей.

## Укрепление финансово-экономического потенциала территории в контексте проводимых реформ.

Проблема укрепления финансовой базы местного самоуправления должна рассматриваться в рамках концепции местного самоуправления в целом. Главное место в ней должен занимать поиск собственных источников средств, расширение финансово-экономической базы, что в будущем сможет пополнить доходную часть местных бюджетов.

Целью данного параграфа является поиск резервов увеличения и расширения ресурсов, доказательство того, что собственная экономическая база муниципальных образований - есть фундамент, на который должны опираться местные органы власти, и на основе этого предложить возможные л ти укрепления доходной базы местных бюджетов республики.

Экономической базой местного самоуправления выступает местное хозяйство, которое часто рассматривается лишь как объект прямого, непосредственного управления со стороны территориальных органов, т.е. по сути, отождествляется с региональной и муниципальной собственностью.

Целесообразно под местным хозяйством понимать комплекс предприятий, организаций, учреждений, находящихся на территории муниципального образования, независимо от их ведомствен ІОЙ принадлежности и формы собственности.

Основой местного хозяйства, безусловно, является региональная и муниципальная собственность. Но как показывает зарубежная практика, в полной собственности местных органов, а, следовательно, в прямом управлении должны находиться лишь те объекты, деятельность которых не носит коммерческого характера и преимущественно финансируется за счет средств местных бюджетов. В наших условиях - это учреждения образования, здравоохранения, культуры и др. Все остальные звенья местного хозяйства могут развиваться на коммерческой или на комбинированной основе.

Экономическая среда муниципальных образований - это пространство экономических отношений, обеспечивающих стабильное функционирование и прогрессивное развитие всех комплексов жизнеобеспечения территории. Составляющими экономической среды являются, с одной стороны, ресурсы, то есть земля, недвижимость, основные производственные фонды, трудоЕые, материальные, социальные ресурсы, с другой - формы собственности на территории муниципального образования, с третьей - условия функционирования хозяйства территории, то есть сложившаяся практика организации управления государственной и муниципальной собственностью; а также условия для роста деловой активности, политика в направлении формирования и стабилизации финансово-кредитной системы, рыночной инфраструктуры, механизмов социального регулирования ситуации на местном рынке рабочей силы, развитие конкурентных отношений, создание налоговых и ценностных рыночных регуляторов, ведение рационального инвестиционного процесса, привлечение иностранных капиталовложений, расшире іие международных торговых связей и т.д.

Эффективная реализация муниципалитетом всей совокупности функций возможна лишь при условии взаимоувязанного и непротиворечивого развития основных подсистем: экономической базы (промышленность, наука и научное обслуживание, строительный комплекс и др.) населения, социальной инфраструктуры, ириродно-экологической среды.

В новых социально-экономических условиях жестко ограничен.юе муниципальное пространство становится ареной столкновения различных по своим интересам групп. С одной стороны- это хозяйствующие субъе, ты (преобладающая часть негосударственных форм собственности), нередко стремящиеся извлечь максимальную выгоду от своего функционирования, и, как минимум, далекие от проблем муниципалитета и решения его проблем; с другой — это население и выражающие в известной степени его интересы местные органы управления, стремящиеся к созданию приемлемых условий жизни на территории.

Дальнейшее развитие местного самоуправления в стране связано, прежде всего, с определением его функций и ответственности, а также экономических ресурсов и инструментов, обеспечивающих их реализацию. Важнейиим экономическим ресурсом функционирования систем местного самоуправления выступает муниципальная собственность: имущество органов местного самоуправления; муниципальные земли и другие природные ресурсы; муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации; муниципальные учреждения образования, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество, муниципальные внебюджетные фонды. Мобилизация и использование финансовых средств местного самоуправления должны рассматриваться как особая сфера экономических отношений.

Сегодня увеличение масштабов муниципальной собственности ведет і е к расширению экономических возможностей органов местного самоуправления, а к возникновению новых трудностей, связанных, прежде всего, с дополнительной нагрузкой на местные бюджеты. Муниципальные объекты, как правило, не дают доходов в местные бюджеты, а постоянно нуждаются в финансовой поддержке. Особенно это касается объектов жилищно-коммунальной сферы. Реальные экономические ресурсы местного самоуправления крайне скудны и как следствие само функционирование собственности, формально считающиеся «муниципальной», на деле полностью зависит от государственного финансирования.