Хадарцева Юлия Викторовна. Формирование системы местных финансов в условиях дотационного региона : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Владикавказ, 2006 198 с. РГБ ОД, 61:07-8/1767

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования местных финансов 11

1.1 Сущность системы местных финансов 11

1.2, Понятие финансовой автономии местного самоуправления 24

1.3. Мировой опыт организации местных финансов 36

1 4 Дотационность региона и ее влияние на местные финансы 48

Глава 2. Анализ бюджетов муниципальных районов дотационного региона (на примере РСО-А) 62

2.1. Формирование доходов бюджетов муниципальных районов 62

2.2. Практика расходных обязательств местных бюджетов 74

2.3. Субрегиональное межбюджетное регулирование 87

2.4. Анализ бюджета муниципального района 101

Глава 3. Методологические разработки формирования муниципального долга как средства функционирования эффективной системы местных финансов 115

3.1 Разработка возможности эмиссии муниципальных ценных бумаг 115

3.2 Оценка финансового состояния муниципального образования для финансирования целевых программ посредством банковских кредитов 129

Заключение 144

Список использованной литературы 155

Приложения 169

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Определяющую роль в решении проблем федерального устройства страны играет степень отлаженности взаимоотношений в рамках бюджетного федерализма, а также уровень финансовой автономии местных органов самоуправления. Особенность местных финансов в России основана на разнообразии форм и специфики местного самоуправления и, как следствие, в построении межбюджетных отношений, сочетающих пропорции экономических интересов центральных, региональных и местных органов власти. Достижение оптимальных финансовых пропорций наиболее осложнено в дотационных регионах, где межбюджетное регулирование нацелено не на рост экономического потенциала, в том числе налогового, а на выравнивание социально-экономических условий жизни населения.

Выполнение местными органами самоуправления своих доходных и расходных полномочий сопряжено с разночтениями в законодательных и нормативных актах, хотя в последние годы государством предпринят ряд эффективных мер по корректировке бюджетных взаимосвязей, по регулированию каналов прохождения и направления бюджетных потоков, воздействующих на процессы формирования межбюджетных отношений. Внесены изменения в принципы и методы формирования бюджетных доходов и расходов, уточнены пропорции распределения ресурсов, что положительно повлияло на согласование интересов органов власти всех уровней.

Однако организация межбюджетных отношений на субрегиональном уровне пока еще не урегулирована и характеризуется большим многообразием. Не случайно, для подготовки и реализации ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен переходный период, за время которого должны быть отработаны наиболее эффективные механизмы новых финансовых отношений, укрепляющих принципы федерализма.

Актуальность и необходимость разработки теоретических и практических аспектов перечисленных проблем функционирования системы местных финансов предопределила выбор темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы. В**определении целей и задач исследования учитывалась теоретическая база, накопленная в трудах зарубежных специалистов в области местных финансов и межбюджетных отношений: Д. Брюммерхофа, Я.Корнаи, В.Острома, Р.Масгрейва, Дж.Стиглица, Д.Стрика, С.Тибу, У.Оутса, Д.Элейзера и др.

С развитием в России рыночных отношений, появились работы отечественных ученых, внесших большой вклад в изучение проблем, связанных с формированием нового типа финансовых отношений в федеративном государстве. Среди них: О.В.Врублевская, Л.А.Дробозина, А.Г.Игудин, Е.В.Коломин, А.М.Годин, Г.В.Гутман, В.П.Дьяченко, А.Исаев, Л.Л.Игонина, А.М.Ковалева, А.М.Коломиец, Г.Н.Куцури, О.С.Луговой, А.А.Мироедов, А.С. Нешитов, И.Озеров, Т.А.Позднякова, В.М.Родионова, М.В.Романовский, Б.М.Сабанти, НХТокаев, Н.Ф.Самсонова, Е.М.Шабалина, В.З.Шевлоков, Т.Ф.Юткина, И.И.Янжул и другие.

Вместе с тем вопросы совершенствования системы местных финансов, их структура, состав, формы и методы перераспределения национального дохода с учетом интересов всех уровней власти, в том числе муниципального звена, остаются пока еще недостаточно разработанными.

**Цель и задачи исследования.**Целью настоящего диссертационного исследования является разработка методологических подходов к характеристике сущности системы местных финансов и определение путей совершенствования субрегиональных финансовых отношений. В соответствии с основной целью в диссертационной работе основное внимание уделено постановке и решению следующих взаимосвязанных **задач:**

- обобщение теоретических подходов к исследованию системы местных финансов федеративного государства;

исследование экономической сущности местных финансов во взаимосвязи с функционирующей финансовой системой и в целях достижения финансовой автономии;

изучение мирового опыта организации местных финансов в федеративных и унитарных государствах;

определение степени влияния дотационности региона на финансы муниципальных образований;

раскрытие специфических особенностей формирования и расходования бюджетов муниципальных районов РСО-А;

анализ действующей системы субрегионального межбюджетного регулирования и выявление основных тенденций её развития в условиях дотационности;

разработка предложений по формированию в районах РСО-Алания муниципального долга, для финансирования целевых программ развития местного экономического потенциала, в виде эмиссии ценных бумаг и кредита в

коммерческом банке.

**Предметом исследования**является совокупность экономических отношений, возникающих в процессе формирования и использования фондов денежных средств муниципальных образований в условиях дотационного региона.

**Объектом исследования**является система финансов муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания.

Область исследования по паспорту специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»:

п. 1.6. Развитие региональной финансовой системы, ее отличительные особенности, проблемы интеграции в национальную и международную финансовые системы.

**Теоретико-методологической основой**исследования послужили труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области экономической теории, финансов, налогообложения, региональной экономики и госу-

дарственного регулирования экономики, посвященные теории финансов, межбюджетным отношениям и развитию бюджетного федерализма, а также практики формирования бюджетов муниципальных образований.

Методы исследования. В диссертации использованы такие общенаучные методы исследования, как анализ и синтез, метод обобщений, сравнительный, графический, статистический, выборочные наблюдения.

**Информационно-эмпирической базой исследования**и обоснования основных положений диссертационной работы послужили данные Государственного комитета Российской Федерации по статистике, отчетно-аналитическая информация Министерств финансов Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания, Управления Министерства России по налогам и сборам по Республике Северная Осетия-Алания, отчетные материалы, собранные автором в финансовом отделе Правобережного района РСО-А.

**Концепция диссертационного исследования.**Система местных финансов в России находится на стадии становления. Процесс преобразований в данной сфере проходит в условиях становления бюджетного федерализма, реформирования межбюджетных отношений. В настоящее время требуется научно обоснованная стратегия формирования и использования финансовых ресурсов местных органов самоуправления с учетом дотационности большинства региональных бюджетов. Развитие местного самоуправления должно идти по пути привлечения не только бюджетных, но и внебюджетных источников финансовых ресурсов для достижения финансовой автономии, через рост местного экономического и финансового потенциала.

**Положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. В современной научной литературе нет единого представления о сущности понятий «местные финансы», «система местных финансов», «муниципальные финансы» и «финансы муниципального образования». При кажущейся идентичности эти понятия, на наш взгляд, имеют существенные

различия. В связи с этим возникает необходимость уточнения понятийного инструментария.

1. Развитие бюджетного федерализма повышает роль местных финансов, как основной базы финансовой автономии местных органов самоуправления. В этом процессе существенно меняются взаимоотношения между всеми звеньями финансовой системы, местными органами самоуправления и хозяйствующими субъектами, а также финансовыми институтами.
2. На формирование бюджетов органов местного самоуправления существенное влияние оказывает степень обеспеченности регионального бюджета собственными финансовыми ресурсами, наличие или отсутствие у него дотационности. В наиболее неблагоприятных условиях оказываются бюджеты муниципальных образований дотационного региона.
3. Сложившаяся структура источников доходов местного бюджета свидетельствует о низком уровне собственных налоговых доходов и высокой доле безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета. Кроме того, механизм субрегионального межбюджетного выравнивания не нацелен на стимулирование развития собственной налоговой базы.
4. Требует научного обоснования и совершенствования сложившаяся практика структуры расходов местных бюджетов, обеспечение их расходных полномочий соответствующими источниками доходов.

6. В практике формирования системы местных финансов муници  
пальных районов отсутствует рациональное применение существующих пра  
вовых возможностей, связанных с эмиссией муниципальных ценных бумаг и  
кредитованием муниципальных органов власти в коммерческих банках, на  
правленных на осуществление целевых социально-экономических программ  
муниципальных районов.

**Научная новизна**исследования состоит в обосновании теоретических и методических подходов к формированию эффективной системы местных финансов и разработки практических рекомендаций по ее оптимизации. Элементы научной новизны состоят в следующем:

-уточнено экономическое содержание понятий «система местных финансов» и «местная финансовая система», характеризующихся совокупностью групп однотипных финансовых отношений, сформированных по признаку их функционального единства, объединенных общим денежным оборотом, целью, которой является обеспечение всех субъектов этих отношений денежными ресурсами в объемах, необходимых для их нормального и эффективного функционирования;аргументировано, что местная финансовая система представляет собой совокупность финансовых институтов, находящихся во взаимодействии друг с другом для обеспечения наилучших условий деятельности местным органам власти в процессе формирования и использования фондов денежных средств;

-определена зависимость между объемом собственных финансовых ресурсов как базы в обеспечении финансовой автономии местных органов самоуправления и дотационностью регионального бюджета, которая обуславливается в уровнем экономического, финансового и налогового потенциала субъектов РФ и их муниципальных образований;

-уточнена классификация доходов бюджетов муниципальных районов, предусматривающая выделение в отдельные группы налоговых доходов, неналоговых доходов, безвозмездных перечислений, и позволяющая вычленить степень финансовой зависимости местных органов самоуправления от региональной и федеральной власти;

-выявлены диспропорции системы бюджетного регулирования при формировании и использовании финансовых ресурсов муниципальных районов, которые проявляются в чрезмерно большой сфере межбюджетных отношений как следствие налогово-бюджетной асимметрии территорий районов, низкого уровня собственных доходов, закрепленных полностью или частично за муниципальным бюджетом, ориентации их расходов на выравнивание социальных условий местного населения, что тормозит развитие экономики муниципальных образований и соответствующее расширение собственного налогового потенциала;

-обоснована целесообразность формирования муниципального долга, который позволит обеспечить местные органы самоуправления источниками финансирования целевых программ их экономического развития посредством эмиссии муниципальных ценных бумаг и получения коммерческого кредита в банках;

- предложены расчеты кредитных рисков на муниципальные образования, позволяющие коммерческим банкам проведение мониторинга финансового состояния этих образований и открытия на них лимитов и сублимитов рисков, с целью: предоставления им кредитов; принятия от них гарантий за третьих лиц; приобретения, принятия в залог и проведения других операций с муниципальными ценными бумагами.

Теоретическая **значимость**исследования состоит в комплексной разработке, методологических и методических подходов, развивающих и дополняющих существенные аспекты теории финансов (системы финансов, звеньях финансовой системы и др,), выработанных рекомендациях и выводах, расширяющих научные представления о современной системе местных финансов.

**Практическая значимость работы**заключается в том, что основные выводы и рекомендации могут быть использованы региональными и муниципальными органами власти при разработке комплекса мероприятий по их финансовому обеспечению и реализации целевых программ развития экономики муниципальных образований, а также коммерческими банками, при организации мониторинга финансового состояния муниципальных образований и расчете им лимитов и сублимитов кредитования. Основные положения и выводы диссертации используются в процессе преподавания экономических дисциплин: «Финансы» и «Государственные и муниципальные финансы».

**Апробация работы.**Теоретические и практические положения диссертации докладывались и получили одобрение в администрации местного самоуправления Правобережного района РСО-А и в ОАО АКБ «Адамон банк», а также на ежегодных научных конференциях профессорско-

преподавательского состава Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л.Хетагурова (2003-2006 гг,), на межвузовских конференциях Владикавказского института управления (2005 г.) и Ростовского государственного университета (2006 г.).

По материалам диссертации опубликовано 5 научных работ общим объемом 3,01 п.л.

**Структура диссертации.**Диссертация состоит из введения, 3 глав, 10 параграфов, заключения, списка использованной литературы и 24 приложений.

## Сущность системы местных финансов

Общеметодологическая и практическая ценность научного исследования во многом определяется обеспечением его такой терминологической ясностью, которая позволяет наиболее точно определить основные понятия, используемые для описания объектов, процессов и явлений, составляющих его сферу. Такими понятиями, в данном случае, являются «муниципальные финансы», «местные финансы» и «система местных финансов», различия в понимании которых носят, на наш взгляд, принципиальный характер.

Термины «местные финансы» и «система местных финансов» в современной научной литературе, на наш взгляд, не получили должного обоснования. В основном, в научной, учебной и специальной литературе используются термины «муниципальные финансы» или «финансы муниципального образования». Это в какой-то степени оправдано, однако, данные понятия требуют уточнения. Очевидно, что использование термина муниципальные финансы, как и финансы муниципальных образований, предполагает наличие финансовых отношений, связанных с движением финансовых ресурсов муниципального образования. В научных литературных источниках по-разному трактуются эти понятия. В основном они сводятся к пониманию муниципальных финансов в плане масштаба, включаемых в это понятие экономических отношений, то есть определяют их в узком или широком смысле слова.

На наш взгляд, в наиболее концентрированном виде обе позиции представлены в работах проф. Игониной Л.Л., которая, в частности, отмечает, что муниципальные финансы можно определить как совокупность денежных отношений, связанных с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов для решения задач социально-экономического развития муниципального образования, повышения качества жизни проживающего на его территории населения. Далее, определяя муниципальные финансы, в широком смысле слова, автор указывает, что они реализуют всю совокупность денежных отношений по поводу формирования, распределения и использования финансового потенциала территории — финансовых ресурсов всех экономических субъектов (предприятий и организаций всех форм собственности, финансово-кредитных институтов, населения). Далее автор отмечает, что в узком смысле слова, муниципальные финансы нужно понимать как денежные отношения, возникающие в процессе движения денежных фондов органов местного самоуправления, необходимых для реализации их функций1. В самом деле, следует согласиться с такой точкой зрения, если речь идет только о муниципальных финансах, однако, практически все ученые относят сюда и финансовые отношения, складывающиеся в отдельных населённых пунктах, не являющихся муниципальными образованиями, как входящими в состав территории поселения, так и не входящими в него. Здесь, на наш взгляд, нужно исходить из того, что в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст.58 и 63) бюджеты поселений имеют свою налоговую базу в виде собственных налогов и в виде нормативных отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. Следовательно, логично предположить, что в данном контексте речь должна идти о таком понятии, которое наиболее полно отражало бы смысл всех финансовых отношений на субрегиональном уровне, каковым, на наш взгляд, и является понятие «местные финансы».

## Формирование доходов бюджетов муниципальных районов

Под доходами местных бюджетов (муниципальными доходами), на наш взгляд, следует понимать часть национального дохода в процессе его перераспределения в распоряжение муниципального образования посредством создания финансового фонда, необходимого для финансирования деятельности органов местного самоуправления.

В современной России доходы местных бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов и за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений (рис. 3).

Налоговое законодательство Российской Федерации к налоговым доходам местного бюджета относит:

местные налоги и сборы;

пени и штрафы (за неуплату налогов и иные нарушения законодательства о налогах и сборах);

отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов по нормативам, установленным региональными органами государственной власти субъектов или представительными органами муниципальных районов.

Размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет полностью учитывается в доходах соответствующего бюджета.

К неналоговым доходам относятся:

доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями,

находящихся в ведении органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной, ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в счет возмещения вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

## Разработка возможности эмиссии муниципальных ценных бумаг

Привлечение инвестиций в экономику страны определяется рядом факторов, одним из которых является направление экономической политики региональных и местных органов власти. Важнейшим элементом такой политики является формирование эффективной структуры региональных фондовых рынков, позволяющей снижать риски и трансакционные издержки, связанные с процессом инвестирования в экономику региона. В современных условиях, роль региональных и местных органов власти в создании инфраструктуры и контроля за функционированием региональных рынков ценных бумаг достаточно высока. В частности, органы власти могут содействовать росту информационной открытости участников фондового рынка, уровню технологического развития торговых и расчетно-депозитарных систем.

Местные органы власти могут выступать активными участниками фондового рынка в качестве эмитентов долговых ценных бумаг. Эмиссия муниципальных облигаций обеспечивает возможность снижения стоимости обслуживания внутреннего долга, привлечь в экономику региона средства иностранных инвесторов, содействовать трансформации сбережений населения в инвестиции.

Система региональных фондовых рынков в целом и рынка муниципальных облигаций, в частности, находится в России в стадии формирования.

Проблема развития системы региональных и муниципальных заимствований тесным образом связана с проблемами реализации принципа бюджетно-го федерализма, сочетания финансовых интересов регионов и принципов государственной макроэкономической политики. В этой связи требуют изучения вопросы о формах и границах государственного регулирования системы региональных и муниципальных заимствований.

Для региональных и местных органов власти крайне актуальным является вопрос о наиболее эффективных путях выхода на международные финансовые рынки капитала, формах и методах взаимодействия с зарубежными и отечественными инвестиционными институтами, международными финансовыми организациями. Решение этих вопросов позволяет обеспечить создание необходимых предпосылок формирования благоприятного инвестиционного климата и создать эффективные механизмы привлечения отечественных и иностранных инвестиций в экономику регионов.

В современной экономической литературе отмечается очевидный недостаток в информации, освещающей вопросы функционирования региональных фондовых рынков. В частности, участникам рынка практически недоступна информация о количественных результатах проведения эмиссий муниципальных ценных бумаг, невозможен централизованный доступ к проспектам эмиссий, зарегистрированных в Министерстве финансов РФ. Отсутствие информационной открытости рынка муниципальных облигаций серьезно сдерживает его качественное развитие и препятствует процессу интеграции региональных фондовых рынков и созданию единого общероссийского рынка муниципальных облигаций.