Путевская, Надежда Вячеславовна Формирование доходов муниципальных бюджетов в условиях реформы местного самоуправления : на примере Чувашской Республики : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 Москва, 2006

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические и методологические основы формирования доходов местных бюджетов

1.1. Роль и место бюджетов местных органов власти в бюджетной системе Российской Федерации 9

1.2. Формирование доходов местных бюджетов в Российской Федерации 29

1.3. Организация формирования местных бюджетов в западных странах 42

Глава 2. Теоретические и методологические основы формирования доходов местных бюджетов

1.1. title1 Роль и место бюджетов местных органов власти в бюджетной системе Российской Федерации title2 54

2.2. Анализ состояния местных бюджетов Чувашской Республики в 1995-2005 гг. 77

Глава 3. Перспективы укрепления финансовой самостоитсльиисти местных бюджетов в Российской Федерации

3.1. Развитие финансовых основ местного самоуправления в условиях муниципальной реформы в Российской Федерации 105

3.2. Пути увеличения доходной базы и укрепления финансовой самостоятельности местных бюджетов 118

3.3. Направления совершенствования нормативной правовой базы в целях формирования устойчивой доходной базы местных бюджетов

Заключение 142

Список использованной литературы 153

Приложения 167

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследовании.**Социально-экономическое значение местного самоуправления напрямую определяется наличием у него финансовых средств, достаточных как для решения местных проблем, так и для эффективного участия в реализации общегосударственной политики в сфере социального и экономического развития подведомственных территорий. Ключевой формой образования финансовых средств органов местного самоуправления выступают местные бюджеты» представляющие собой совокупность денежных отношений, возникающих в связи с образованием и использованием денежных фондов органов местного самоуправления в процессе перераспределения национального дохода.

Основными целями нового законодательства в налоговой и бюджетной сфере провозглашены повышение стабильности доходной базы местных бюджетов, усиление заинтересованности органов местного самоуправления в создании условий для экономического роста, наращивания налогового потенциала муниципальных образований. Однако на практике предпосылок для реализации указанных задач не создано. Особенно серьезно дело обстоит с созданием механизмов формирования доходов местных бюджетов. Положениями Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 13І-ФЗ и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 22.08.2004 № 120-ФЗ органам местного самоуправления предоставлено право самостоятельного формирования своих бюджетов и решения социальных задач за счет их доходной части. В то же время объем и направления движения финансовых потоков для наполнения этой доходной части органам местного самоуправления оказались неподконтрольны. Так, к числу собственных доходов местных бюджетов отнесены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, средства

финансовой помощи из бюджетов других уровней. Одновременно был сокращен перечень местных налогов.

Таким образом, основными проблемами в этой сфере, как и прежде, остаются общая неустойчивость финансового состояния местных бюджетов и их недопустимая зависимость от финансовой помощи вышестоящих уровней власти, а также отсутствие серьезных стимулов для развития муниципальными образованиями собственной доходной базы. Представляется, что при всей важности и необходимости развития межбюджетных отношений путем совершенствования механизма перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, эти меры сами по себе не могут привести к повышению бюджетной самодостаточности территорий.

Поставленная задача реализации на практике принципов финансовой самостоятельности местных органов власти обусловливает актуальность дальнейших поисков направлений увеличения собственной доходной базы местных бюджетов Российской Федерации.

**Целью диссертационной работы**является определение методических подходов по созданию условий для формирования устойчивой доходной базы местных бюджетов. Для достижения поставленной цели в работе определены следующие задачи:

## Роль и место бюджетов местных органов власти в бюджетной системе Российской Федерации

С принятием Конституции РФ в 1993 году местное самоуправление выделено в качестве одной из основ конституционного строя России. Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При этом местное самоуправление определяется как «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая ... 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» . В 2002 году Президент России В.В. Путин в своем Послании Федеральному собранию особо подчеркнул: «без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом считаю невозможным. Кроме того, именно здесь, на местном уровне, есть огромный ресурс общественного контроля за властью, и на этом уровне мы обязаны навести порядок» .

В условиях современной экономики, начавшей формироваться при переходе к рыночным отношениям и демократическим формам управления, бюджетные отношения, бюджеты всех уровней власти начинают играть активную роль в вопросах управления и организации всего комплекса финансово-экономических отношений в стране. В части местных бюджетов это объясняется:

- во-первых, отделением органов местного самоуправления от государственной власти;

- во-вторых, построением бюджетной системы исходя из принципов федерализма;

- в-третьих, становлением экономической самостоятельности местных сообществ.

Эти принципиально иные, новые предпосылки формируют новые взгляды на природу муниципальных бюджетов как на ключевое звено бюджетной системы государства.

В 2003 г. в Российской Федерации действовали 11 576 муниципальных образований, в число которых входили 1596 административных районов, 581 город, 305 городских районов и округов, 446 поселков городского типа, 8377 сельских администраций, 269 сельских населенных пунктов .

Л. Швецов называет местные бюджеты «финансовым основанием бюджетной пирамиды страны»4 - именно за счет местных бюджетов в 2002 г. финансировалось почти 74 % расходов на среднее образование, 54 % - на здравоохранение, 67 % - на содержание жилищно-коммунального хозяйства.

Согласно статье 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет муниципального образования (местный бюджет) есть форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для выполнения функций и решения задач, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

## Роль и место бюджетов местных органов власти в бюджетной системе Российской Федерации

Чувашская Республика как политико-административная единица в составе России существует с 1920 г. Исполнительная власть в Республике представлена Кабинетом министров, законодательная власть -Государственным советом. Согласно конституции, президент Республики является ее высшим должностным лицом и главой исполнительной власти.

На 1 января 2004 года в соответствии с Законом Чувашской Республики от 19 декабря 1997 г. «Об административно-территориальном устройстве Чувашской Республики» на территории Чувашской Республики было зарегистрировано: 21 сельский административный район, 9 городов, в том числе 5 республиканского подчинения, 3 внутригородских района, 8 поселков городского типа, 350 сельских администраций и 1723 сельских населенных пунктов. Таким образом, до 1 января 2006 г. в Чувашской Республике насчитывалось 26 муниципальных образований, крупнейшими из которых являлись города Чебоксары и Ыовочебоксарск.

Экономика Республики очень чувствительна к общероссийским изменениям в экономической конъюнктуре. Республика не получает сырьевых доходов и не имеет на своей территории крупных транспортных узлов, позволяющих получать дополнительные доходы бюджета. Ключевой отраслью промышленности Республики остается машиностроение, ряд предприятий которого нуждается в реструктуризации и значительных инвестициях в основные фонды. Кроме того, развитие экономики Республики сдерживается убыточным аграрным сектором, в котором работает приблизительно 20% от общей численности занятых в экономике. Тем не менее, на протяжении последних лет экономика Республики демонстрирует достаточно быстрый рост, опережавший в 2001 и 2002 годах общероссийские темпы. Еще одним фактором, сдерживающим развитие экономики и обусловливающим дополнительные расходы бюджета, является низкий уровень жизни населения, особенно в сельских районах. Республиканский бюджет несет значительные расходы по газификации сельских районов, строительству дорог, жилья и объектов социальной инфраструктуры.

В соответствии с типологией российских регионов Института переходного периода Чувашская Республика относится к типу «бедные потребители», который характеризуется низким уровнем жизни населения и низкой инвестиционной активностью42.

## Развитие финансовых основ местного самоуправления в условиях муниципальной реформы в Российской Федерации

Целью проводимой реформы местного самоуправления является создание и введение, начиная с 2006 г., повой системы межбюджетных отношений на основе уточнения разграничения бюджетных и налоговых полномочий между органами власти разного уровня, уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации.

В принятых в 2003 г. законах об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления сформулированы требования к системе межбюджетных отношений. Внесенные Правительством РФ поправки к Бюджетному и Налоговому кодексам реализуют эти требования, которые тезисно можно обозначить следующим образом:

1) создание двухуровневой системы местных бюджетов (районный уровень и поселенческий);

2) перечень собственных полномочий с «автономным» формированием расходов;

3) субвенции на делегированные полномочия;

4) долгосрочное закрепление доходов;

5) объективность выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов;

6) «отрицательные трансферты»;

7) временная финансовая администрация.

Поправки в Бюджетный кодекс затронули 10 глав из 28, ряд глав был дан в новой редакции, введена новая глава (о временной финансовой администрации), переходными положениями предусмотрена поэтапная процедура введения в действие новой системы межбюджетных отношений. Поправки в Бюджетный кодекс в части, касающейся закрепления доходных источников бюджетов разных уровней, были приведены в соответствие с уточненными перечнями федеральных, региональных и местных налогов, введенными поправками в Налоговый кодекс.

Основной новацией нового законодательства явилось деление местных бюджетов на 2 уровня - бюджеты муниципальных районов и бюджеты поселений. Как результат — ожидаемое увеличение количества муниципальных образований, а значит и местных бюджетов, с 11-12 тысяч до 28-30 тысяч.