

*На правах рукописи*

**Золотько Анна Игоревна**

**ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
(НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ СУБЪЕКТА РФ)**

08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва

2012

Работа выполнена на кафедре «Финансы, бюджет и страхование»  
ФГБОУ ВПО «Всероссийский заочный финансово-экономический институт».

Научный руководитель кандидат экономических наук, доцент  
**Карчевский Владимир Валентинович**

Официальные оппоненты доктор экономических наук, профессор  
**Ильин Владимир Васильевич**,  
профессор кафедры «Управление проектами,  
инвестициями и инновациями»  
ГБОУ ВПО «Московский городской  
университет управления Правительства Москвы»

кандидат экономических наук,  
**Сулейманов Магомед Магомедович**,  
доцент кафедры «Налоги и денежное обращение»  
ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный  
университет»

Ведущая организация **ФГАОУ ВПО «Северо-Восточный федеральный  
университет имени М.К. Аммосова»**

Защита состоится «19» декабря 2012 г. в 12-00 часов на заседании диссертационного совета Д 505.001.02 на базе ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д.49, ауд. 406, Москва, 125993.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д.49, ауд. 203, Москва, 125993.

Автореферат разослан «16» ноября 2012 г. Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации «16» ноября 2012 г. размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации по адресу <http://vak.ed.gov.ru> и на официальном сайте ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: <http://www.fa.ru>.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 505.001.02,  
к.э.н., доцент

Е.Е. Смирнова

## **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** Ключевым аспектом муниципальной реформы было изменение механизма финансового обеспечения решения вопросов местного значения и исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. На протяжении десятилетия после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в перечне местных вопросов, подлежащих решению органами местного самоуправления, вносились изменения и дополнения. С учетом этих изменений и дополнений должна меняться и финансовая база муниципальных образований для финансового обеспечения функций и полномочий местного самоуправления.

В указанном законе №131-ФЗ представлен значительный перечень полномочий органов местного самоуправления. Кроме собственных вопросов местного значения (управление муниципальной собственностью; организация здравоохранения, образования, социального обеспечения; культура; обеспечение населения услугами связи) муниципальные образования исполняют отдельные государственные полномочия. Обязательным условием исполнения своих полномочий является наличие собственной финансовой базы, достаточной для выполнения своих функций. Основными собственными источниками доходов муниципальных образований являются местные налоги (их два – земельный налог и налог на имущество физических лиц), на долю которых приходится около 3% доходов местных бюджетов. В муниципальных образованиях типа городских округов – столиц республик, краевых и областных центров – эта доля доходит до 5-12%. Таким образом, одних этих источников явно недостаточно для покрытия расходных обязательств муниципальных образований любого уровня и типа.

В этой связи вопросы повышения уровня финансовой обеспеченности и формирования доходной базы муниципальных образований остаются актуальными и привлекают внимание ученых, политиков и практических работников финансово-бюджетной сферы.

**Степень научной разработанности проблемы.** Научной разработке теоретических основ финансов местного самоуправления посвящено большое

число исследований, в рамках которых в той или иной мере внимание уделяется ее организационным, методическим и функциональным аспектам.

Исследование методологических аспектов проблемы финансовой обеспеченности местных бюджетов невозможно без изучения трудов классиков экономической теории А. Смита, Дж.М.Кейнса, П.Самуэльсона, М.Фридмена, других зарубежных учёных - Роберта У. Рефьюз, Дженни Литвак, Дж. Ю. Стиглица, А. Шаха и др.

В числе отечественных ученых и специалистов, посвятивших свои научные труды исследованию финансовых основ местного самоуправления и межбюджетных отношений следует назвать Бабича А.М., Васильеву М.В., Врублевскую О.В., Озерова П.М., Окуневу Л.П., Павлову Л.П., Панскова В.Г., Поляка Г.Б., Пронину Л.И., Ровинского Е.А., Родионову В.М., Романовского М.В., Смирнова М.А., Сычева Н.Г., Твердохлебова В.Н., Швецова А.Н., Ширкевич Н.А., и др.

Вместе с тем следует отметить, что отдельные теоретические и методические вопросы финансовой обеспеченности местных бюджетов остаются нерешенными. Незавершенность процесса разграничения расходных обязательств по уровням бюджетов с учетом особенностей построения муниципальных образований, слабость налогового потенциала территорий и их высокая зависимость от финансовой помощи, поступающей из вышестоящих бюджетов, требует проведения специальных научных исследований и разработки эффективных практических мер.

Этим и определяется актуальность данной диссертационной работы, в которой представлены методические подходы к оценке уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований на основе разработанной для целей анализа типологии муниципальных образований, дана дифференцированная оценка уровня их экономического развития, предложен механизм обеспечения сбалансированности местных бюджетов не по принципу «отнять и поделить», а за счет резервов увеличения доходов и более эффективного расходования бюджетных средств.

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования состоит в развитии теоретических и методологических положений и разработке практических рекомендаций по совершенствованию механизма финансового обеспечения муниципальных образований всех уровней и типов.

Для достижения этой цели в диссертационной работе были поставлены и решались следующие **задачи**:

- уточнить понятие «финансовое обеспечение местного самоуправления» и определить его содержание и структуру;
- исследовать теоретические основы типологии и структуризации муниципальных образований субъекта РФ в целях обеспечения дифференцированного подхода к оценке их финансового обеспечения;
- используя метод структуризации муниципальных образований, провести анализ современного состояния и структуры финансового обеспечения муниципальных образований субъекта РФ;
- разработать методические подходы к оценке уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований субъекта РФ;
- обосновать предложения по совершенствованию механизма финансовой обеспеченности муниципальных образований.

**Предмет исследования** – финансовые отношения, возникающие по поводу формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований.

**Объектом исследования** являются бюджеты муниципальных образований всех уровней и типов в промышленном регионе.

**Область исследования.** Диссертационная работа выполнена в рамках Паспорта специальности ВАК 08.00.10 — Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки), раздела 2 Общегосударственные, территориальные и местные финансы, п.2.3 Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований, п.2.8 Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов.

## **Теоретической и методологической основой исследования**

послужили научные труды отечественных ученых и специалистов в области общественных финансов и межбюджетных отношений по финансовым проблемам местного самоуправления. В процессе исследования применялись метод группировки, экономико-математические методы, метод сравнительного и структурного анализа, системный подход.

**Информационную базу исследования** составили законодательные акты Российской Федерации, Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, методические документы Министерства финансов РФ, Федеральной службы государственной статистики, законы Владимирской области, методические материалы Департамента финансов, бюджетной и налоговой политики администрации Владимирской области, нормативные акты финансовых органов муниципальных образований Владимирской области.

**Научная новизна исследования** состоит в теоретическом обосновании методических подходов к оценке уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований, выявлении резервов увеличения их доходов и эффективного расходования бюджетных средств и на этой основе достижения бюджетной сбалансированности.

Основные результаты, определяющие научную новизну диссертационной работы и являющиеся предметом защиты, заключаются в следующем:

- понятие «финансовое обеспечение местного самоуправления» предложено рассматривать как соотношение объема финансовых ресурсов, аккумулируемых в местном бюджете в виде доходов, и объема расходных обязательств, обусловленных выполнением функций и полномочий муниципального образования в течение финансового года. В рамках данного определения целесообразно выделять собственные, непосредственно собственные и располагаемые доходы бюджетов муниципальных образований;
- предложен метод структуризации муниципальных образований субъекта РФ, основанный на выделении и отдельном рассмотрении уровня финансовой

- обеспеченности городского округа – столицы (центра) субъекта РФ, а также наукоградов и закрытых административно-территориальных образований;
- разработаны и использованы в процессе исследования методические подходы к оценке уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований, предусматривающие необходимость дифференцированной оценки финансового состояния группы муниципальных районов и поселений в целях повышения уровня эффективного управления их бюджетами;
  - обоснованы предложения по повышению уровня финансовой обеспеченности местных бюджетов, которые заключаются в увеличении доли непосредственно собственных доходов в бюджетах муниципальных образований за счет налоговых и неналоговых доходов и усилении результативности муниципального финансового контроля, призванного обеспечить рациональное расходование средств местных бюджетов.

#### **Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.**

Теоретическая значимость исследования определяется тем, что диссертация способствует развитию теоретико-методологических основ финансов местного самоуправления (муниципальных финансов). К основным положениям относятся: содержание понятия «финансовое обеспечение местного самоуправления»; обоснование выделения собственных доходов, непосредственно собственных доходов и располагаемых доходов с целью четкого разграничения источников их формирования и оценки значения каждой группы (подгруппы) доходов в составе доходов местных бюджетов; обоснование необходимости структуризации муниципальных образований с выделением для отдельного рассмотрения уровня финансовой обеспеченности городского округа – столицы (центра) субъекта РФ, а также наукоградов и закрытых административно-территориальных образований.

Практическое значение имеют следующие положения работы:

- в рамках рассматриваемых методических подходов предложена методика оценки уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований всех типов, применение которых способствует повышению уровня финансового

планирования в системе социально-экономического развития муниципальных образований. В целях нейтрализации влияния уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований субъекта РФ на средние показатели предложено структурировать их состав путем выделения областного центра (столицы), наукоградов и закрытых административно-территориальных образований в целях обеспечения необходимой сопоставимости муниципальных образований при анализе уровня их финансовой обеспеченности;

- предложения по повышению уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований субъекта РФ, во-первых, за счет резервов увеличения собираемости местных налогов и сокращения задолженности по ним; совершенствования механизма взимания земельного налога (путем введения повышающего коэффициента связанного с уровнем застройки земельного участка, выделенного под индивидуальное жилищное строительство), восстановления норматива налога на имущество организаций, поступающего в местный бюджет (50%); увеличения неналоговых поступлений за счет недопущения субаренды без согласования с арендодателем – муниципальным образованием; во-вторых, путем усиления финансового контроля органов исполнительной власти и контрольно-счетных органов муниципальных образований в целях обеспечения эффективного использования бюджетных средств.

Основные теоретические положения и практические результаты диссертации могут использоваться:

1) в целях совершенствования методических основ финансового планирования муниципальных образований;

2) в процессе бюджетного планирования в качестве методического материала для финансовых органов исполнительной власти муниципальных образований;

3) в учебном процессе при подготовке специалистов по специальности «Финансы и кредит», специализация «Государственные и муниципальные финансы».



**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и результаты диссертационной работы были доложены на международных и всероссийских научно-практических конференциях:

1. Международная научно-практическая конференция ВЗФЭИ: Инновационный путь развития РФ как важнейшее условие преодоления мирового финансово-экономического кризиса (ВЗФЭИ, Москва, 2009 г.);
2. Международная научно-практическая конференция ВЗФЭИ: Экономика, наука, образование: проблемы и пути интеграции (ВЗФЭИ, Москва, 2010 г.);
3. Международная научно-практическая конференция ВЗФЭИ «Экономический рост и конкурентоспособность России: тенденции, проблемы и стратегические приоритеты» (ВЗФЭИ, Москва, 2012 г.).

Выводы и предложения диссертационной работы используются в практической деятельности финансового управления администрации Киржачского района Владимирской области. В частности, по материалам исследования внедрены методические подходы по оценке уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований, которые позволяют более дифференцированно оценить финансовое состояние муниципальных районов и поселений и повысить эффективное управление бюджетами.

Результаты исследования используются кафедрой «Финансы, бюджет и страхование» ФГБОУ ВПО Всероссийский заочный финансово-экономический институт в учебном процессе при преподавании курса «Государственные и муниципальные финансы».

**Публикации.** Основные положения диссертации отражены в 5 публикациях общим объемом 2,96 п.л. (весь объем авторский), в том числе 4 статьи авторским объемом 2,76 п.л. в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России.

**Структура и объем работы.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы из 164 источников и 8 приложений. Объем основной части диссертации составляет 153 страницы машинописного текста, содержит 23 рисунка и 20 таблиц.

## II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

В соответствии с целью и задачами исследования в диссертации рассмотрены три группы проблем.

**Первая группа проблем** связана с рассмотрением понятия «финансовое обеспечение местного самоуправления», а также выделением в составе классификации доходов местного бюджета собственных, непосредственно собственных и располагаемых доходов.

В экономической литературе понятие «финансовое обеспечение» используется одновременно для обозначения различных по своей природе объектов. Финансовое обеспечение – это и управление капиталом, включающее деятельность по его привлечению, размещению и использованию; это и сумма денег на счете; это и финансовое обеспечение текущей деятельности хозяйствующих субъектов, и финансовое обеспечение инвестиционной деятельности и т.д.

В диссертации понятие «финансовое обеспечение местного самоуправления» рассматривается как соотношение объема финансовых ресурсов, аккумулируемых в местном бюджете в виде доходов, и объема расходных обязательств, обусловленных выполнением функций и полномочий муниципального образования в течение финансового года.

В рамках данного определения предлагается структурная классификация доходов местных бюджетов (включает собственные, непосредственно собственные, а также располагаемые доходы), которая позволяет провести четкое разграничение источников и оценить их поступательное значение в формировании доходов местных бюджетов.

Необходимость введения этой классификации вызвана тем, что существующее выделение в составе доходов местных бюджетов собственных доходов на самом деле не дает представления о составе и структуре доходной базы муниципальных образований.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ собственные доходы включают налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления в части дотаций и субсидий. Доходы бюджетов муниципальных образований в основном состоят из поступлений в виде отчислений от федеральных и региональных налогов по нормативам, которые могут меняться, и потому они не могут считаться собственными доходами местных бюджетов, ибо фактически являются закрепленными доходами на очередной финансовый год. Исходя из этого, предлагается понятие «непосредственно собственные доходы», включающее только налоговые доходы в части поступлений от местных налогов (земельный налог и налог на имущество физических лиц) и неналоговые доходы.

Что касается собственных доходов, то к ним следует относить непосредственно собственные доходы и дотации, поскольку данный вид финансовой помощи носит нецелевой характер и служит для выравнивания бюджетной обеспеченности и сбалансированности. Субсидии и субвенции являются целевыми видами финансовой поддержки бюджетов и в состав собственных доходов включать их не следует, поскольку они могут быть предусмотрены в бюджете, но могут и не предусматриваться. Субсидии при условии их предоставления в рамках софинансирования каких-либо мероприятий увеличивают доходные источники местного бюджета. Собственные доходы с добавлением субсидий составляют то, что мы называем располагаемыми доходами (таблица 1).

Таблица 1

Структурная классификация доходов местного бюджета, предлагаемая для целей анализа финансовой обеспеченности муниципального образования

| Наименование структурных частей доходов местного бюджета | Налоговые и неналоговые доходы | Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и другие дотации | Субсидии из других бюджетов бюджетной системы | Субвенции из других бюджетов бюджетной системы |
|--|--------------------------------|---|---|--|
| Непосредственно собственные доходы                       | +                              |   |   |  |
| Собственные доходы                                       | +                              | +   |   |  |
| Располагаемые доходы                                     | +                              | +   | +   |  |

Для оценки платежеспособности и предельного уровня долга муниципальных образований целесообразно сравнивать непосредственно собственные доходы с муниципальным долгом. Такой подход обусловлен тем, что в соответствии с Бюджетным кодексом РФ при расчете предельного уровня муниципального долга доходы местного бюджета за вычетом безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений не должны превышать 100% утвержденной суммы налоговых и неналоговых доходов, т.е. того, что составляет непосредственно собственные доходы местных бюджетов.

**Вторая группа проблем** связана с разработкой методических подходов к оценке уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований всех уровней и типов.

Выполненный в диссертации структурный анализ бюджетных доходов в муниципальных образованиях Владимирской области позволил выявить преобладание безвозмездных поступлений над непосредственно собственными доходами и дать оценку финансовой обеспеченности муниципальных образований.

В работе для целей сравнительного анализа и обеспечения должной сопоставимости обосновано и предложено выделить из состава городских округов субъекта РФ город, являющийся столицей республики (автономного образования), либо краевым центром (областным центром), учитывая, что в них расположена значительная часть экономического и налогового потенциала региона. При расчете бюджетной обеспеченности муниципальных образований области показатели такого города оказывают существенное влияние в сторону повышения среднего уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований субъекта РФ.

Выделение столицы (центра), наукоградов и закрытых административно-территориальных образований позволит более достоверно оценить финансовое обеспечение городских округов и размеры дотаций (рисунок 1).

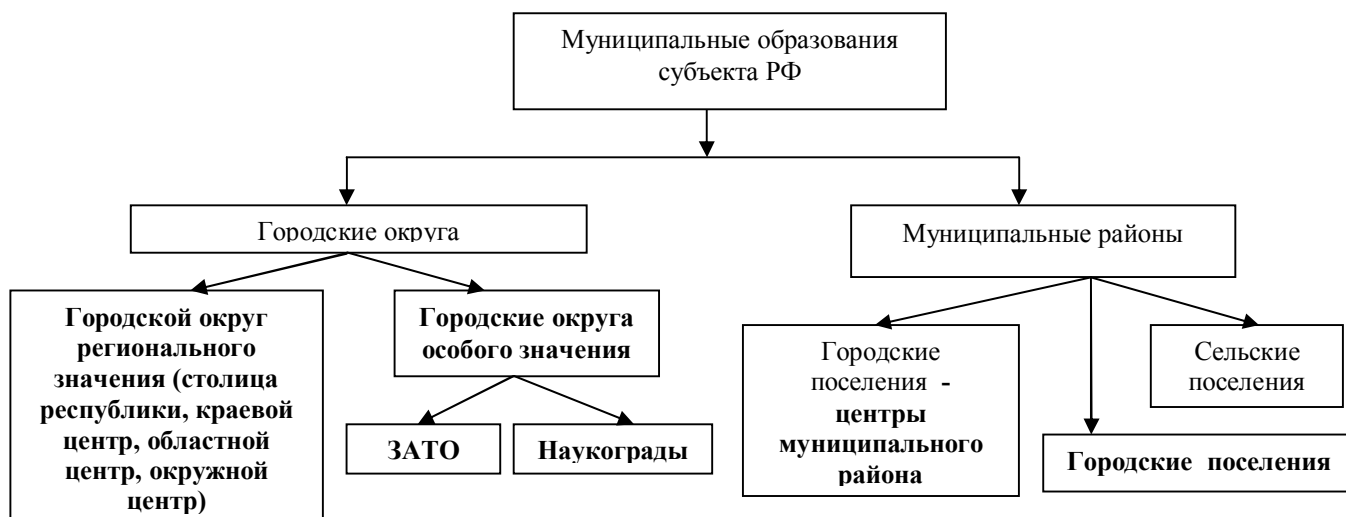


Рисунок 1. Типология муниципальных образований субъектов РФ (за исключением городов федерального значения) для целей анализа их финансового обеспечения

В результате анализа состава доходов муниципальных образований Владимирской области определена степень финансовой обеспеченности местных бюджетов. Более половины доходов муниципальных образований формируется за счет безвозмездных поступлений (55,1% в 2009 году, в 2010 году - 55,4% и в 2011 году - 54,1%) что превышает налоговые и неналоговые доходы примерно на 20%.

Степень финансовой обеспеченности муниципальных образований, которая преимущественно определяется уровнем их непосредственно собственных доходов, оставалась стабильной на протяжении рассматриваемого периода, и составляла в среднем 38,1%. Сравнительный анализ уровня непосредственно собственных доходов муниципальных образований Владимирской области с общероссийскими данными позволил выявить устойчивую тенденцию роста значения этого показателя по области с 32,7% в 2006 году до 45,9% в 2011 году. Этот рост связан, прежде всего, с увеличением поступлений по налогу на доходы физических лиц на 38,9%, а также с закреплением транспортного налога за местными бюджетами в 100% объеме в соответствии с Законом Владимирской области №139-ОЗ от 10.10.2005 «О межбюджетных отношениях во Владимирской области» (рисунок 2).

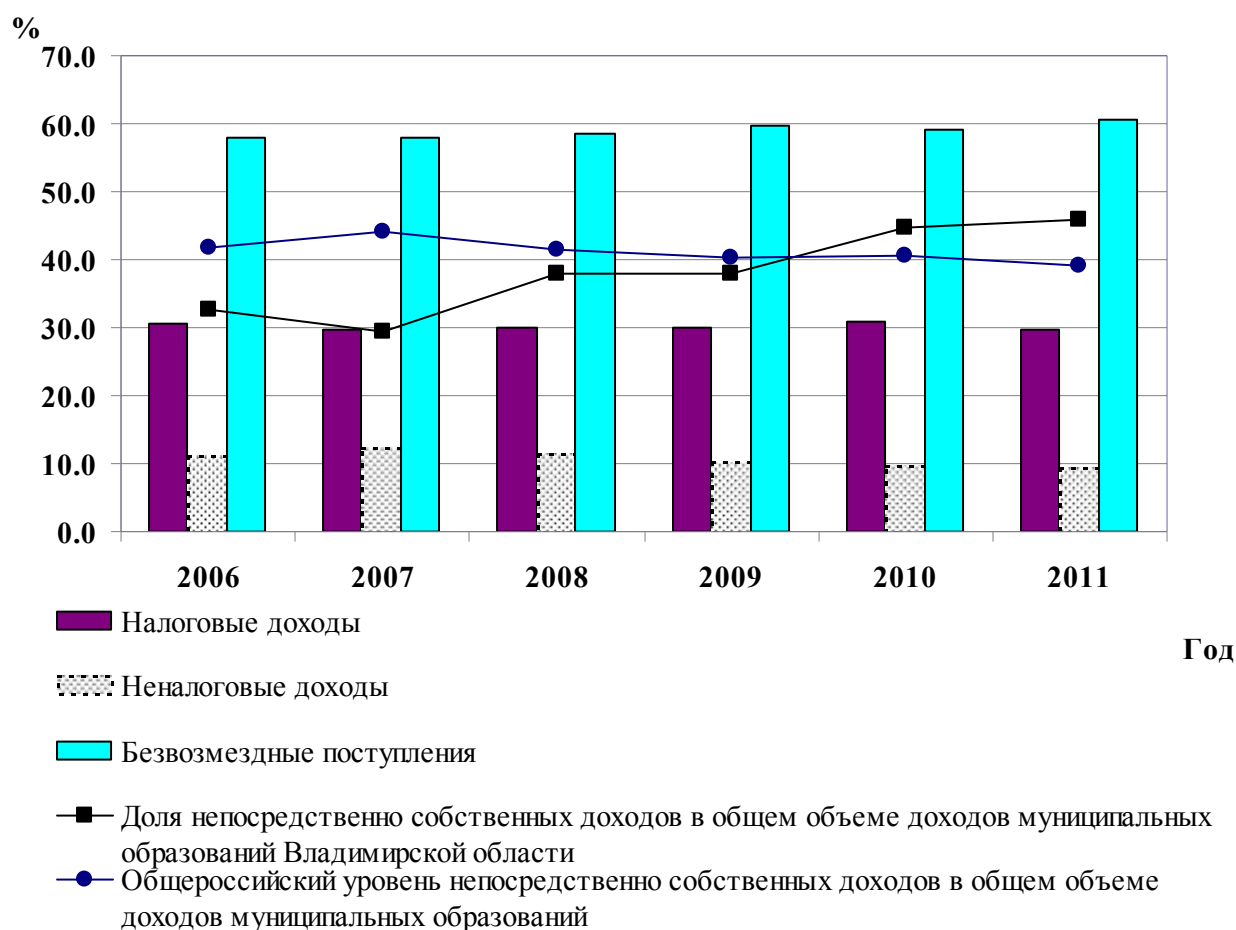


Рисунок 2. Укрупненная структура доходов бюджетов муниципальных образований Владимирской области и РФ в 2006-2011 гг.

Доходы местных бюджетов значительно различаются в зависимости от типов муниципальных образований (таблица 2):

1) доля налоговых и неналоговых доходов в общей сумме доходов городских и сельских поселений составляет 48%, бюджетов муниципальных районов – 24,5%, в то время как в городских округах с развитой промышленностью – 48,2%, а во Владимире – 65,9%;

2) бюджет города Владимира имеет низкий удельный вес безвозмездных поступлений (34,1 %) в то время как в бюджетах городских округов доля безвозмездных поступлений выше, чем у города Владимира на 10,9%;

3) у бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских и сельских поселений безвозмездные поступления составляют 75,5% и 52,0% соответственно;

4) у бюджетов городских и сельских поселений доля непосредственно собственных доходов выше, чем у бюджетов городских округов на 13%.

Доля собственных и располагаемых доходов показывает, насколько бюджеты зависимы от финансовой помощи (если у бюджетов городских округов данный показатель составляет 30,3% и 40,5%, то у бюджетов районов 45,0% и 54,0%, у бюджетов городских и сельских поселений 53,3% и 65,5% соответственно).

Таблица 2

Структура доходов местных бюджетов Владимирской области по типам муниципальных образований (2011 г., %)

| Наименование  | Местные бюджеты Владимирской области | в том числе         |                                   |                               |  |
|---|--------------------------------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--|
|   |                                      | Бюджет г. Владимира | Местные бюджеты городских округов | Бюджеты муниципальных районов |  |
|   |                                      |                     |                                   | бюджеты районов               | бюджеты городских и сельских поселений |
| Доходы, всего<br>в том числе:                           | 100                                  | 100                 | 100                               | 100                           | 100                                    |
| Налоговые и неналоговые доходы – всего,<br>в том числе: | 45,7                                 | 65,9                | 48,2                              | 24,5                          | 48,0                                   |
| Налоговые доходы  | 36,0                                 | 54,4                | 38,0                              | 18,8                          | 37,5                                   |
| Неналоговые доходы                                      | 9,6                                  | 11,5                | 10,2                              | 5,7                           | 10,6                                   |
| Безвозмездные поступления – всего<br>в том числе:       | 53,9                                 | 34,1                | 45,0                              | 75,5                          | 52,0                                   |
| Дотации   | 16,2                                 | -                   | 9,8                               | 28,6                          | 19,8                                   |
| Субсидии  | 9,4                                  | 9,3                 | 10,2                              | 9,0                           | 12,2                                   |
| Субвенции   | 23,4                                 | 18,7                | 23,0                              | 30,1                          | 0,4                                    |
| Иные межбюджетные трансферты                            | 5,0                                  | 6,1                 | 5,5                               | 7,8                           | 19,6                                   |
| Непосредственно собственные доходы                      | 23,2                                 | 26,7                | 20,5                              | 16,5                          | 33,5                                   |
| Собственные доходы                                      | 34,5                                 | -                   | 30,3                              | 45,0                          | 53,3                                   |
| Располагаемые доходы                                    | 51,5                                 | 36,0                | 40,5                              | 54,0                          | 65,5                                   |

Проведенный в диссертации анализ формирования доходов и расходов местных бюджетов Владимирской области позволил сделать следующий вывод в бюджетном планировании и финансовом обеспечении местного самоуправления:

– недостаточно качественное прогнозирование и планирование налоговых доходов бюджета. Анализ утвержденных и исполненных доходов по местным налогам свидетельствует о занижении сумм налоговых поступлений в бюджетах

муниципальных образований Владимирской области. В 2011 г. процент исполнения по налогу на имущество физических лиц варьировался от 74,8% в Камешковском районе до 145,9% в Кольчугинском районе, по налогу на доходы физических лиц от 98,4% в Селивановском районе до 136,6% в Ковровском районе;

– стабильно высокий уровень финансовой помощи, предоставляемой бюджетам муниципальных образований (примерно 45% в течение последних лет);

– неэффективное использование бюджетных средств (отсутствие правовых актов, определяющих порядок разработки, формирования, реализации и контроля за исполнением муниципальных целевых (ведомственных) программ).

Учитывая структурную классификацию доходов местного бюджета и типологию муниципальных образований, в работе исследуется финансовая обеспеченность муниципальных образований. Чем выше коэффициент финансовой обеспеченности, тем выше уровень финансовой самостоятельности муниципальных образований. Коэффициент финансовой обеспеченности ( $K_{ф.о.}$ ) показывает уровень покрытия расходных обязательств за счет своих доходов, в том числе за счет непосредственно собственных доходов ( $K_{ф.о.1}$ ), собственных ( $K_{ф.о.2}$ ) и располагаемых доходов ( $K_{ф.о.3}$ ):

$$K_{ф.о.1} = D_{нсд} / P; \quad (1)$$

$$K_{ф.о.2} = D_{сд} / P; \quad (2)$$

$$K_{ф.о.3} = D_{рд} / P, \quad (3)$$

$$K_{ф.с.} = D / P \quad (4)$$

где  $D_{нсд}$  – непосредственно собственные доходы местного бюджета;

$D_{сд}$  – собственные доходы местного бюджета;

$D_{рд}$  – располагаемые доходы местного бюджета;

$D$  – доходы местного бюджета;

$P$  – расходы местного бюджета.

В диссертации выполнены соответствующие расчеты по муниципальным образованиям Владимирской области, на основе которых проведен сравнительный анализ вышеуказанных коэффициентов (таблица 3).



**Коэффициенты финансовой обеспеченности и самостоятельности  
муниципальных образований Владимирской области**

| Муниципальные образования   | Кф.о.1 |       | Кф.о.2 |       | Кф.о.3 |       | Кф.с.  |       |
|-----------------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|                             | Утвер. | Факт. | Утвер. | Факт. | Утвер. | Факт. | Утвер. | Факт. |
| <b>Городские округа</b>     |        |       |        |       |        |       |        |       |
| г. Владимир                 | 0,69   | 0,70  | 0,69   | 0,70  | 0,79   | 0,80  | 1,0    | 1,06  |
| г. Гусь-Хрустальный         | 0,43   | 0,38  | 0,58   | 0,54  | 0,65   | 0,60  | 1,0    | 0,98  |
| г. Ковров                   | 0,71   | 0,71  | 0,71   | 0,71  | 0,76   | 0,76  | 1,0    | 1,01  |
| <b>ЗАТО</b>                 |        |       |        |       |        |       |        |       |
| Радужный                    | 0,23   | 0,25  | 0,64   | 0,66  | 0,69   | 0,71  | 1,0    | 0,97  |
| <b>Муниципальные районы</b> |        |       |        |       |        |       |        |       |
| Ковровский район            | 0,35   | 0,45  | 0,60   | 0,70  | 0,79   | 0,88  | 1,0    | 1,07  |
| Муромский район             | 0,13   | 0,14  | 0,52   | 0,52  | 0,61   | 0,61  | 1,0    | 0,99  |
| Судогодский район           | 0,21   | 0,21  | 0,52   | 0,52  | 0,60   | 0,60  | 1,0    | 0,97  |

Расчет коэффициентов показал, что в Ковровском районе (1,07) и г. Владимире (1,06) самый высокий уровень финансовой самостоятельности по сравнению с муниципальными образованиями соответствующих типов. Максимальное значение коэффициента финансовой обеспеченности муниципальных образований за счет непосредственно собственных доходов (г. Владимир) превышает минимальное значение (Муромский район) в 5 раз. Данное соотношение свидетельствует, что оценивать уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований необходимо дифференцировано, поскольку в городских округах Владимирской области расположена значительная часть экономического и бюджетного потенциала по сравнению с бюджетами муниципальных районов, городских и сельских поселений. Среднее значение коэффициента финансовой обеспеченности муниципальных образований всех уровней и типов составляет 0,36. Если рассматривать каждый уровень и тип отдельно, то среднее значение данного показателя варьируется от 0,59 в городских округах до 0,25 в закрытом административно-территориальном образовании (в городских и сельских поселениях 0,45 и 0,28 соответственно, в муниципальных районах 0,31).

Предлагаемые в работе методические подходы к оценке уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований могут быть использованы во всех субъектах РФ, кроме Московской и Ленинградской

областей (у которых нет своего областного центра), Москвы и Санкт-Петербурга.

Проведенный анализ и разработанные методические подходы позволяют говорить об имеющихся резервах повышения уровня управления бюджетами муниципальных районов, городских и сельских поселений, недостаточно эффективном взаимодействии местных финансовых органов с территориальными налоговыми органами в процессе прогнозирования и планирования налоговых доходов местных бюджетов.

**Третья группа проблем** связана с разработкой предложений по повышению уровня финансовой обеспеченности местных бюджетов.

В работе обоснованы следующие направления увеличения доходной базы местных бюджетов:

1. Повышение собираемости налогов и сокращение задолженности по налоговым платежам в местный бюджет. Недостаточно качественное прогнозирование и планирование налоговых доходов местных бюджетов подтверждается рассчитанным уровнем собираемости местных налогов. Уровень собираемости получился более достоверным при использовании показателей недоимки и сумм погашенной задолженности: 2009 г. – 88,9%, 2010 г. – 89,4%, 2011 г. – 91,3%. (таблица 4). При расчете показателя фактических налоговых поступлений к начисленной сумме уровень собираемости местных налогов, по имеющимся данным за 2010 г., составил 96,3% (1640,1 млн. руб. к 1702,5 млн. руб.), т.е. на 6,9 проц. пункта выше, чем по первому варианту расчета, а в 2011 г.- 100,9% (1610,2 млн. руб. к 1595,8 млн. руб.), что уже на 9,6 пункта выше. Таким образом, имеет место четкая позиция муниципальных образований по занижению прогнозируемых поступлений по местным налогам.

Таблица 4

Собираемость местных налогов и расчет его уровня (тыс. руб.)

| <b>Фактические налоговые поступления в бюджеты муниципальных образований Владимирской области</b> | <b>2009 год</b> | <b>2010 год</b> | <b>2011 год</b> |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| 1. Налог на имущество физических лиц  | 91611           | 81241           | 17969           |
| 2. Земельный налог  | 1258868         | 1558868         | 1592272         |
| <b>3. Итого</b>   | <b>1350479</b>  | <b>1640109</b>  | <b>1610241</b>  |

|   |        |        |        |
|---|--------|--------|--------|
| 4.Недоимки по местным налогам                                   | 166022 | 191735 | 150888 |
| 5.Сумма погашенной задолженности прошлых лет по местным налогам | 21289  | 19662  | 17260  |
| 6.Уровень собираемости местных налогов, %                       | 88,9   | 89,4   | 91,3   |

Примечание. Рассчитано по формам статистической отчетности (Форма №1-НМ, №4-НМ) за 2009-2011 гг. //www.r33.nalog.ru

В связи с этим целесообразно:

- повысить уровень взаимодействия территориальных налоговых органов и органов местного самоуправления в плане снижения недоимки по налогам и получении информации о неплательщиках с целью административного воздействия на них (проведение непосредственного контроля за учетом собираемости каждого налога вместо суммарного учета поступлений по местным налогам);

- рассмотреть возможность учета показателей собираемости налогов по группам региональных и местных налогов в системе премирования работников территориальных налоговых органов.

2. В качестве источника повышения собираемости земельного налога и роста неналоговых доходов можно предложить введение коэффициента застройки земельного участка, выделенного под индивидуальное жилищное строительство. В соответствии с изменениями в Федеральном законе № 283-ФЗ от 28.11.2009 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» организации и индивидуальные предприниматели, имеющие в собственности земельный участок, предназначенный для целевого использования (индивидуального жилищного строительства) обязаны применять повышающие коэффициенты при расчете земельного налога следующим образом:

- в течение трехлетнего срока строительства, начиная с даты государственной регистрации прав на данные земельные участки вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости, — с применением повышающего коэффициента 2;

- в течение периода, превышающего трехлетний срок строительства, вплоть до даты государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости — с применением повышающего коэффициента 4.

Считаем, целесообразным распространить данную норму с некоторыми корректировками и на физические лица, которые приобрели участок для индивидуального жилищного строительства и должны застроить его в течение определенного периода времени. Если по истечении пяти лет участок не застроен, то следует применять повышающий коэффициент земельного налога 2, по которому рассчитывается сумма налога, а через следующие пять лет – коэффициент 4. Таким образом, своевременная застройка участка жилым домом и другими постройками создаст новую налоговую базу по налогу на имущество физических лиц.

3. В целях повышения уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований целесообразно восстановить норматив налога на имущество организаций, поступающего в местный бюджет, поскольку организации используют производственную инфраструктуру на территории муниципального образования. Учитывая данное обстоятельство, целесообразно закрепить за местными бюджетами отчисления по данному налогу в размере 50% для всех типов муниципальных образований, кроме областного центра (25%). В результате доходы муниципальных образований вырастут на 6,1%.

4. Резервы увеличения поступлений по неналоговым доходам возможны за счет: недопущения субаренды без согласования с арендодателем – муниципальным образованием (известно, что арендаторы муниципального имущества нередко «жируют» за счет сдачи его в субаренду).

Рост доходов от использования муниципальной собственности возможен при осуществлении мероприятий по повышению эффективности управления муниципальными активами, установления жесткого контроля со стороны муниципальных органов за рациональным использованием объектов недвижимости, находящихся в их ведении.

В работе отмечается необходимость активизации деятельности местных органов по управлению муниципальным имуществом по следующим направлениям:

1) выявление лиц, уклоняющихся от государственной регистрации права собственности на законченные строительством объекты недвижимого имущества;

2) выявление землепользователей, не имеющих надлежащим образом оформленных документов на занимаемые ими земельные участки, ведение учета таких землепользователей, а также проведение работы по оформлению договоров аренды на земельные участки;

3) инвентаризацию имущества, находящегося в муниципальной собственности, с целью выявления неиспользуемого имущества и определения направления его эффективного использования;

4) пересмотр в сторону увеличения ставок арендной платы за земельные участки, предоставленные для строительства объектов по истечении 10 лет с даты заключения договора аренды земельного участка.

Усиление контроля, применение мер административной ответственности и активизация претензионной работы в соответствии с гражданским законодательством является одним из направлений развития управленческого инструментария формирования неналоговых доходов местного бюджета.

5. В целях обеспечения рационального использования бюджетных средств необходимо усилить финансовый контроль органов исполнительной власти (финансовое управление, отраслевые органы управления администрации) и контрольно-счетных органов муниципальных образований. Значение внешнего и внутреннего (включая ведомственный) финансового контроля определяется тем, что в структуре муниципального управления практически все бюджетные средства распределяются и расходуются органами исполнительной власти и подведомственными им организациями и учреждениями.

Эффективная организация внутреннего (включая ведомственный) и внешнего контроля призвана способствовать повышению эффективности

бюджетных расходов. Результаты проверки бюджетов муниципальных образований свидетельствуют о том, что при организации бюджетного процесса органами местного самоуправления допускались нарушения бюджетного законодательства (таблица 5).

Таблица 5

Показатели результативности деятельности Счетной палаты  
Владимирской области за 2007-2010 гг.

| Наименование  | 2007 год               |                | 2008 год            |                | 2009 год            |                | 2010 год            |                |
|---|------------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|----------------|
|   | Сумма,<br>млн.<br>руб. | В % к<br>итогу | Сумма,<br>млн. руб. | В % к<br>итогу | Сумма,<br>млн. руб. | В % к<br>итогу | Сумма,<br>млн. руб. | В % к<br>итогу |
| Объем средств, охваченных в ходе проверок                               | 73910                  | 100            | 27894               | 100            | 19952               | 100            | 26677               | 100            |
| Объем использованных средств с нарушением действующего законодательства | 73,1                   | 0,1            | 358,7               | 1,3            | 122,4               | 0,6            | 28,1                | 0,1            |
| в том числе нецелевое использование средств                             | 5,7                    | 0,01           | 70,3                | 0,3            | 48,9                | 0,2            | 9,5                 | 0,03           |
| Объем неэффективно использованных бюджетных средств                     | -                      | -              | -                   | -              | 63,5                | 0,3            | 31,8                | 0,1            |

К основным нарушениям, выявленным в результате проверок относятся:

- неполное соответствие нормативно правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения муниципальных образований, требованиям бюджетного законодательства. В отдельных муниципальных образованиях при уменьшении размера бюджетных ассигнований в части получения межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней показатели сводной бюджетной росписи не приводились в соответствие с показателями, утверждёнными решениями представительных органов местного самоуправления об утверждении бюджета, что не соответствует требованиям п.3 ст. 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации (Александровский и Петушинский районы, г. Ковров, г. Муром, п. Ставрово);
- несоответствие содержания документов и материалов, являющихся основой для составления проектов местных бюджетов, нормам Бюджетного кодекса РФ;
- финансирование расходов на содержание организаций и учреждений, находящихся в федеральной собственности;
- ряд финансовых операций, проведенных за счет средств резервного фонда,

не соответствуют его статусу. В основном это текущие расходы местных бюджетов, которые не являются непредвиденными. В ряде муниципальных образований средства резервных фондов местных администраций расходуются на цели, не связанные с проведением аварийно-восстановительных работ, ликвидацией чрезвычайных ситуаций (Александровский, Судогодский и Собинский районы, г. Вязники, г. Ковров, г. Покров, г. Собинка);

– допущение неэффективного использования бюджетных средств. В ряде территорий органами местного самоуправления не приняты правовые акты, определяющие порядок разработки, формирования, реализации и контроля за исполнением муниципальных целевых (ведомственных) программ, что не способствует эффективному использованию средств местных бюджетов (поселения Вязниковского, Гороховецкого, Киржачского, Петушинского, Судогодского районов) и другие. Перечисленные выше факты отражают характер нарушений в сфере использования бюджетных средств и муниципального имущества и, как следствие - причиной их нерационального, а в ряде случаев - нецелевого использования и прямых потерь. Это, в свою очередь, свидетельствует о недостаточном контроле за использованием финансовых средств и имущества, осуществляемом как со стороны исполнительных, так и представительных органов власти муниципальных образований. Оценка деятельности контрольных органов по выявлению нарушений в финансово-бюджетной сфере позволяет сделать вывод о высокой результативности проводимых проверок, поскольку снизился объем неэффективно использованных средств, сокращаются масштабы нецелевого использования.

Реализация разработанных в диссертации предложений по совершенствованию финансового обеспечения муниципальных образований позволит повысить уровень эффективного управления местными бюджетами, улучшить механизм финансового планирования налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов.

### III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в периодических изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Золотько А.И. Пути увеличения доходной базы бюджетов муниципальных образований [текст] /А.И. Золотько// Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2010. - № 12 (36). С. 49-53. (0,64 п.л.).

2. Золотько А.И. Финансовое обеспечение местного самоуправления в России и за рубежом [текст] /А.И. Золотько // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011.- №48 (90) . С. 28-31. (0,5 п.л.).

3. Золотько А.И. Пути решения проблем финансового обеспечения местных бюджетов (на примере Владимирской области) [текст] /А.И. Золотько // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2012.- №1 (91). С. 47-53. (0,87 п.л.).

4. Золотько А.И. Методические подходы к оценке уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований [текст] /А.И. Золотько // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2012.- №41 (131). С. 45-50. (0,75 п.л.).

Публикация в другом научном издании:

5. Золотько А.И. Местные бюджеты в условиях преодоления финансового кризиса [текст] // Инновационный путь развития РФ как важнейшее условие преодоления мирового финансово-экономического кризиса: Материалы международной научно-практической конференции 21-22 апреля 2009 г. Заседания секций. Том 1. – М.: ВЗФЭИ, 2009.- С. 25-26. (0,2 п.л.).