Мурзаков Александр Павлович. Формирование и расходование средств бюджетов городов регионального значения : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Саратов, 2002. - 162 с. : ил. РГБ ОД

**Содержание к диссертации**

Введение

I. Бюджеты крупных городов основа стабильности российской бюджетной системы 11

1.1. Городские бюджеты в системе местных финансов 11

1.2. Роль бюджетов крупнейших городов в развитии социальной сферы и обеспечении социально-экономической безопасности регионов 32

1.3. Оценка зарубежной практики формирования и использования средств городских бюджетов 41

1.4. Развитие бюджетного федерализма в России на уровне муниципальных образований (городов регионального значения) 51

II. Проблема пополнения городской казны в условиях бюджетно-налогового реформирования 68

2.1. Доходная самостоятельность бюджетов городов регионального значения 68

2.2. Резервы стабилизации и роста доходной базы бюджетов крупных (столичных) городов 83

III. Основные направления повышения эффективности использования

средств бюджетов крупных городов 98

3.1. Пути рационализации состава и структуры расходов бюджета города 98

3.2. Совершенствование контрольных казначейских технологий расходования средств городского бюджета 117

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 128

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 142

ПРИЛОЖЕНИЯ 152

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В условиях рыночной экономики из общей государственной системы управления в России выделилось самостоятельное звено - местное самоуправление, которое призвано обеспечить эффективное функционирование муниципальной собственности и стабильное социально-экономическое развитие соответствующей территории в целях удовлетворения потребностей населения в разнообразных общественных благах. Ключевую роль в решении этих задач играют крупные города регионального значения (столицы субъектов РФ и города с районным административным делением), представляющие своеобразный макрокомплекс, в котором сконцентрированы крупнейшие объекты социально-экономической инфраструктуры, в том числе образования, здравоохранения, культуры и т.д., а также предприятия различных отраслей народного хозяйства.

От финансовой стабильности крупных городов зависит финансовое благополучие страны в целом. Возлагаемые на городские власти функции могут быть реализованы лишь при наличии достаточной и устойчивой собственной финансовой базы, но этот вопрос до настоящего времени остается нерешенным в Российской Федерации. Основным доходным источником органов местного самоуправления является муниципальный бюджет. Происшедшие в девяностые годы изменения в экономике и социальной сфере привели к снижению уровня собственной доходной базы бюджетов городов регионального значения, что не позволяет городским властям удовлетворять потребности населения даже в пределах минимальных социальных стандартов, не способствует развитию местного самоуправления и ставит его в зависимость от бюджетов вышестоящих органов власти. Неслучайно, в 2001 году Правительством РФ была принята Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 года, определившая общие подходы и направления построения рациональной

системы межбюджетных отношений на муниципальном уровне, которые предстоит еще конкретизировать, наполнить практическим содержанием.

Все это обуславливает необходимость более глубокого и всестороннего исследования сущности и изменившейся роли бюджетов крупных городов в стабилизации российской экономики и бюджетной системы, уточнения стратегических направлений и определения тактических мер совершенствования механизмов пополнения городской казны. Особую актуальность, при ограниченности финансовой базы, приобретают проблемы рационализации состава и структуры расходов бюджета, экономного и строго целевого использования бюджетных ресурсов на основе упорядочения казначейских контрольных технологий.

Решению этих и других актуальных проблем как раз и посвящена диссертационная работа. Внедрение результатов исследования позволит обеспечить адекватное воздействие городских органов власти на социально-экономические процессы в муниципальном образовании.

Степень разработанности проблемы. Проблемы формирования и использования местных бюджетов, в том числе и бюджетов городов, не являются новыми для отечественной науки. Исследования сущности местных (городских) бюджетов и их организации проводились еще в период НЭПа М. Смирновым, В. Твердохлебовым, Н. Озеровым, А. Оптивцевым и др. Наиболее активно подобные научные изыскания, посвященные городу в целом и городским финансовым проблемам, относятся к 70-80-ым годам, когда города находились в фазе стабильного экономического развития.

Становление в 90-х годах российского местного самоуправления, усиление экономической самостоятельности муниципальных органов власти вызвали необходимость дальнейшей разработки проблем образования и расходования средств местных бюджетов на основе критического анализа процессов межбюджетных отношений, формирования и использования

средств на территориальном уровне. Эти проблемы нашли отражение в трудах С.С. Артемьевой, A.M. Бабича, А.З. Дадашева, В.П. Иваницкого, А.Г. Игудина, А.Ю. Казака, В.Е. Леонтьева, Л.Н. Павловой, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, В.И. Самарухи, Е.Н. Сидорова, И.М. Ходеровича, Н.А. Ширкевича, Д.Г. Черника и др.

Большое внимание в последние годы уделяется Правительством РФ проблемам развития бюджетного федерализма на низовом уровне власти и бюджетной системы, о чем свидетельствует принятая им соответствующая Программа на период до 2005 г. В ней представлены общие подходы, требования, принципы и направления реализации бюджетной самостоятельности муниципалитетов, включая города. Это тем более обязывает науку обобщить, осмыслить, уточнить и конкретизировать программные подходы и направления совершенствования межбюджетных отношений на местном уровне.

Основная масса предшествующих исследований касалась преимущественно всех местных бюджетов в целом, которые неоднородны по своему составу и существенно разнятся по их значимости в бюджетной системе страны и влиянию на социально-экономические процессы в обществе. Особое место в этом плане принадлежит бюджетам крупных городов регионального значения. Именно эта область остается еще недостаточно исследованной и в теоретическом и в прикладном аспектах. В научной литературе и бюджетной практике есть еще множество нерешенных вопросов, касающихся формирования и использования средств бюджетов крупных городов, которые требуют своего уточнения, переоценки и развития с учетом происходящих рыночных реформ в России.

Актуальность, недостаточная теоретическая и практическая разработанность проблем, связанных с формированием и использованием бюдже-

тов городов регионального значения, обусловили выбор темы, цели и задач диссертационной работы.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является разработка комплекса мер, направленных на построение эффективных механизмов формирования и использования средств бюджетов городов регионального значения на основе развития теории бюджета и практики функционирования бюджетных отношений и бюджетного федерализма на муниципальном уровне.

Для достижения этой цели в работе поставлены следующие конкретные задачи:

- исследовать экономическое содержание городских бюджетов в  
системе местных финансов, а также их роль в реализации социальной по  
литики государства и обеспечении социально-экономической безопасно  
сти регионов;

- обобщить зарубежный опыт формирования и использования город  
ских бюджетов с позиций целесообразности его применения в российской  
практике, а также определить тенденции развития бюджетного федера  
лизма в России на уровне муниципальных образований, включая крупные  
города;

- критически проанализировать сложившуюся систему доходов  
бюджетов городов регионального значения, механизмов их формирова  
ния, степень и причины их низкой бюджетной обеспеченности;

определить резервы, механизмы и пути стабилизации и роста собственной доходной базы крупных городов;

проанализировать состав, структуру и динамику расходов бюджетов городов регионального значения и разработать рекомендации по их рационализации;

- оценить действенность казначейской системы исполнения городских бюджетов и определить общие подходы к совершенствованию контрольных казначейских технологий на уровне крупных городов.

Предмет исследования. Предметом диссертационного исследования является система денежных отношений, возникающих при формировании доходной части городской казны и в процессе ее использования.

Объект исследования. Объектом исследования выступают бюджеты и бюджетный процесс городов регионального значения (городов - столиц субъектов РФ и других городов с районным административным делением) на примере Поволжского района (округа).

Методологической и теоретической основой исследования послужили теоретические разработки российских ученых по проблемам теории и практики организации финансов, бюджета, межбюджетных отношений, местного самоуправления и городского развития, а также положения Конституции РФ, Бюджетного и Налогового кодексов РФ. Исследование проблем формирования и использования средств бюджетов крупных городов производилось с применением общенаучных методологических подходов и методов экономического и статистического анализа, экспертных оценок и других специальных методов, способствующих поиску путей и механизмов пополнения городской казны и рационализации структуры расходов городских бюджетов.

Информационная база исследования. Информационной базой исследования послужили законодательные и нормативные акты Российской Федерации и субъектов Федерации по вопросам формирования и использования муниципальных бюджетов, материалы Госкомстата РФ, представительных и исполнительных органов городского местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования. Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

уточнено содержание и состав местных (муниципальных) финансов путем включения в них только двух самостоятельных звеньев - местных бюджетов и финансов муниципальных предприятий;

на основе обобщения дефиниций местного бюджета дано авторское определение этого понятия как основной формы движения денежных ресурсов местных органов власти, мобилизуемых в муниципальном бюджетном фонде и используемых для создания необходимых условий жизнедеятельности населения данной территории; уточнены функции местных бюджетов (мобилизация финансовых ресурсов; обеспечение финансирования расходов на уровне не ниже соответствующих социальных стандартов; регулирование экономики территории; рациональное использование бюджетно-налогового потенциала);

с целью устранения диспропорций в развитии регионов внутри административно-территориальных округов предложено на концептуальном уровне создание системы выравнивания бюджетной обеспеченности входящих в них городов регионального значения путем создания окружного бюджета развития за счет единых, долговременных нормативных отчислений от региональной части налога на доходы физических лиц, субвенций и дифференцированных на формализованной основе трансфертов федерального бюджета;

разработан принципиально новый двухуровневый вариант (модель) системы местных бюджетов, состоящий из двух типов бюджетов: государственных самостоятельных (с полными бюджетно-налоговыми полномочиями) бюджетов местных органов государственного управления (городов - столиц субъектов РФ, городов с административным районным делением, укрупненных административно-территориальных образований) и негосу-

дарственных подчиненных (без бюджетно-налоговых прав) бюджетов органов местного самоуправления (всех прочих городов, районов крупных городов, сельских районов и т.д.), входящих доходами и расходами в бюджеты первого уровня (типа) по принципу установления контрольных цифр по доходам и смет по расходам; уточнены и дополнены, применительно к городам регионального значения, принципы и пути реализации основных направлений правительственной Программы развития бюджетного федерализма в России до 2005 г. в области разграничения расходных полномочий, налоговых полномочий и доходных источников;

уточнены подходы к пониманию и критерии достаточной доходной самостоятельности (доходной самодостаточности) бюджетов городов регионального значения с учетом авторского определения собственных местных (городских) доходов как совокупности налоговых и неналоговых доходов, которые самостоятельно формируются, устанавливаются по основным элементам налогообложения местными (городскими) органами власти и в полном объеме поступают в соответствующий муниципальный (городской) бюджет, а также доходных источников, закрепленных на основе разделенных местных ставок и (или) долговременных (на срок не менее 5 лет) нормативов отчислений от регулирующих налогов;

рекомендованы способы и механизмы увеличения неналоговых доходов городов на основе рационализации их структуры, более широкого и эффективного использования арендных отношений;

предложены в комплексе уточненные и авторские подходы, механизмы и конкретные меры стабилизации и роста собственной доходной базы крупных городов в текущем плане (придание или уточнение статуса местных налогов налогам на недвижимость и на совокупный доход, введение раздельной местной ставки в размере не менее 5% в составе общей ставки по налогу на доходы физических лиц и раздельной местной ставки по будущему региональному транспортному налогу) и в стратегическом

плане (разделение общих ставок всех регулирующих федеральных налогов на федеральные, региональные и местные, а регулирующих региональных налогов — на региональные и местные ставки, в комбинации с долговременными дифференцированными на формализованной основе нормативами отчислений от федеральных регулирующих налогов с выделением гарантированных и стимулирующих долей; создание целевого городского бюджетного инвестиционного фонда);

- рекомендованы подходы и пути экономии и рационализации струк  
туры бюджетных расходов городов регионального значения: учет при рас  
четах тарифов в ЖКХ темпов роста оплаты труда, различий в уровне  
доходов населения, социальных норм обеспеченности жильем на 1  
человека и его качества; замена действующего порядка бюджетного фи  
нансирования жилищно-коммунальных льгот работающей части населе  
ния целевыми надбавками к заработной плате, специальным местным жи  
лищным налогом штрафного типа, уплачиваемого предприятиями, у кото  
рых оплата труда работников (по каждому из них) ниже нормальной по  
требительской корзины; увязка механизма расчета единого социального  
налога по регрессивным ставкам с величиной потребительской корзины с  
целью повышения его значимости как источника финансирования здраво  
охранения; ограничение темпов роста бюджетных расходов на управление  
темпами общего роста расходов городского бюджета;

- обоснована необходимость создания в крупных городах муници  
пального казначейства для контроля за исполнением расходной части го  
родского бюджета, рекомендовано распространить саратовский опыт со  
вершенствования казначейских технологий, организации и функциониро  
вания системы предварительного контроля за целевым и эффективным  
расходованием бюджетных средств в качестве базового для внедрения в  
других крупных городах Поволжского района.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что основные теоретические положения и выводы, содержащиеся в диссертации, развивают традиционные взгляды на содержание местных финансов и городских бюджетов и на оценку роли бюджетов городов регионального значения в бюджетной системе, в развитии бюджетного федерализма и обеспечении социально-экономической безопасности страны.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что разработанные авторские методические подходы, рекомендации и механизмы будут способствовать повышению значимости бюджетов крупных городов в бюджетном устройстве регионов и страны, доходной стабильности и самостоятельности городских бюджетов, а также способствовать рационализации структуры расходов бюджетов городов регионального значения и повышению эффективности использования их средств.

Апробация работы. Наиболее существенные положения и результаты исследования были доложены на заседании «круглого стола», проводимого журналом «Финансы» на тему: «Финансовая стратегия развития городов» в июле 1999г., на расширенном заседании Правления Союза российских городов по секции «Бюджет и финансы города» в апреле 1999г., а также на итоговых научно-практических конференциях преподавателей, аспирантов и сотрудников Саратовского государственного социально-экономического университета в 2000г. и в 2001г.

Отдельные практические разработки в области совершенствования действующей практики межбюджетных отношений, формирования и использования средств бюджетов городов регионального значения нашли свое применение в деятельности Министерства финансов и Министерства по доходам Саратовской области, что подтверждено справками о внедрении. Основные теоретические положения диссертации используются в учебном процессе в Саратовском государственном социально-

экономическом университете при изучении и преподавании курсов «Бюджет и бюджетная система», «Муниципальные финансы», что также подтверждено справкой о внедрении.

По теме диссертации опубликовано 6 работ общим объемом 6,6 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

**I. Бюджеты крупных городов - основа стабильности российской**

**бюджетной системы**

**1.1. Место городских бюджетов в системе местных финансов**

Развитие демократических принципов в государственном устройстве привело к выделению из государственной системы управления самостоятельного его уровня - местного самоуправления. Это стало очевидным, поскольку эффективное решение ряда задач возможно не из далекого центра, а непосредственно местными органами власти, которые ближе стоят к насущным проблемам своих территорий, в большей степени знакомы с ними и потому могут находить более целесообразные решения.

Местное самоуправление - это признанная и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения в интересах населения. Местное, включая городское, самоуправление призвано обеспечить управление муниципальной собственностью, социально-экономическое развитие соответствующей территории, потребности населения социально-культурного и коммунально-бытового характера и других жизненно важных условий жизнеобеспечения населения территории. Для выполнения возложенных функций органам муниципального (городского) управления необходимо иметь прочную материальную и финансовую базу, каковой в настоящее время являются местные (городские) финансы. Основы построения структуры городского муниципального управления см. Рис. 1.

Существует множество попыток определения местных финансов как отдельной финансовой категории. Они встречаются уже в 1926 году. Положение о местных финансах от 1926 года характеризует их как «составную часть единой системы финансов Союза ССР и находящуюся в непо-

СФЕРЫ ЖИЗНИ

ГОРОДСКОЙ

**]**

СРЕДСТВА УПРАВЛЕНИЯ

**І**

оргАниз/циоьбю-

ТЕХНрЧЕСИИЕ

ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНЫЕ

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

ГОРОДСКАЯ НЕДВИЖИМОСТЬ

СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

ГОРОДСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

Рис.1. Основы построения структуры городского муниципального управления (местного самоуправления)

средственном ведении местных Советов и их исполнительных комите  
ты тов»1.

Серинов М.А. характеризует местные финансы следующим образом: «Совокупность задач, поручаемых местным органам, и совокупность средств, которыми они располагают для их удовлетворения и носит название ... местных финансов»2.

Федеральный закон РФ «О финансовых основах местного само  
управления РФ» от 10.09.1995 г. местные финансы определяет как сово-  
Jt> купность денежных средств, формируемых и используемых для решения

вопросов местного значения.

С последней позицией вряд ли можно согласиться, ведь финансы это не денежные средства, а система денежных отношений, обеспечивающая распределение и перераспределение валового продукта и национального дохода для обеспечения экономического и социального развития общества. Уровень социально-экономического развития зависит от эффективности построения системы этих экономических отношений. С этих позиций ближе к истине стоят другие дефиниции местных финансов в трудах современных отечественных экономистов.

Так, Дробозина Л.А. считает, что местные финансы - это система экономических отношений, посредством которых распределяется, перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное раз-витие территории . Подобное же определение местным финансам дает Павлова Л.П., которая пишет, что местные финансы - это экономические отношения, посредством которых создаются фонды денежных средств,

**1\***

1 Положение о местных финансах / Сост. А.А. Турчанинов, СТ. Тимофеев. М: Мосфинот, 1927. С.4.

" Серинов М.А. Местные финансы: М: Госиздат, 1926. С.6.

3 Общая теория финансов/ Под ред. Л.А. Дробозиной. М: ЮНИТИ, 1995. С. 133.

используемые местными органами власти для выполнения возложенных на них функций1.

Учитывая, что финансы представлены не всей системой экономических отношений, а только денежными отношениями Казак А.Ю. правильно подчеркивает, что «местные финансы - это система денежных отношений, связанных с аккумулированием части стоимости общественного продукта (главным образом национального дохода), посредством ее перераспределения и соответствующим использованием данных денежных средств в соответствии с функциями, возложенными на местные органы власти и управления .

В последние годы в литературе делаются попытки без изменения существа определений изменить название местных финансов, преобразовав их в муниципальные финансы. «Муниципальные финансы, - считает Дадашев А.З. и Черник Д.Г. - охватывают ту часть денежных отношений, по поводу распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта, которая в установленном размере аккумулируется в руках органов местного самоуправления для покрытия расходов, необходи-мых для выполнения муниципалитетом своих функций» .

Чрезмерно широко трактуют сущность муниципальных финансов Бабич A.M. и Павлова Л.П., выделяя при этом социальный аспект. С их точки зрения муниципальные финансы представляют собой совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного самоуправления4. На наш взгляд авторы неоправданно включают в содержательную основу финансов социальные отношения,

1 Павлова Л.П. Финансы местных органов управления капиталистических стран. М: Финансы и стати  
стика, 1997. С. 10.

2 Финансы и кредит / Под ред. А.Ю. Казака. Екатеринбург: МП «ПИПП», 1994. С.328.

3 Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России. Учеб. пособие. М: Финансы и статистика,  
1997. С. 122.

4 Бабич A.M., Павлова Л.П. Государственные и муниципальные финансы. Учебник. М: ЮНИТИ, 1999.  
С.459.

которые присущи надстроечным, а не экономическим категориям. Финансирование из местного бюджета значительной части социальных расходов муниципалитетов отражает по содержанию экономические отношения и процессы, а их социальная направленность - лишь форма.

Как видно из понятия муниципальные финансы и местные финансы синонимы. Важно точно определиться с содержанием этой экономической категории, что необходимо для дальнейшего нашего исследования.

Прежде всего, следует отметить, что местные финансы представляют собой систему денежных отношений, возникающую в связи с образованием и использованием финансовых ресурсов органов местного самоуправления, от эффективности которой зависит уровень социально-экономического развития муниципалитета.

Не менее дискуссионным является вопрос о составе местных финансов. Это связано с тем, что в условиях перехода России к рыночным отношениям прежняя система экономических (денежных) отношений получила свое дальнейшее развитие. Возросла роль местных финансов в силу передачи ряда функций на местный уровень, выполнение которых требует дополнительных источников финансирования, новых подходов, форм и методов их привлечения.

Чаще всего в состав местных финансов включают местные бюджеты, муниципальные внебюджетные фонды и финансы унитарных муниципальных предприятий. Сразу следует отметить, что Бюджетным кодексом РФ запрещено создание внебюджетных фондов. Выполнение их функций возложено на целевые бюджетные фонды, что считается обоснованным с позиций усиления финансового контроля за использованием целевых средств. Поэтому муниципальные внебюджетные фонды автоматически выпадают из состава местным финансов, а целевые бюджетные фонды, как составная часть местного бюджета вряд ли могут выступать самостоятельным звеном местных финансов. Имеется и другая позиция, расши-

ряющая состав местных финансов. Так, Дадашев А.З., Черник Д.Г. включают в них в качестве самостоятельного звена муниципальный кредит, используемый для покрытия бюджетного дефицита. Однако муниципальный кредит, как источник покрытия бюджетного дефицита не может выступать самостоятельным звеном местных финансов. Он может рассматриваться лишь в составе основного звена местных финансов - местных бюджетов. Мы считаем, что муниципальный кредит может быть выделен в самостоятельную форму местных финансов только в том случае, если он будет использоваться для финансирования инвестиций, направленных на развитие экономики, социальной сферы и увеличение налогового потенциала муниципального образования, выделение различных звеньев местных финансов связано, прежде всего, с особенностями механизма образования и использования соответствующих фондов денежных средств. Однако на практике вряд ли можно четко разграничить муниципальный кредит на бюджетную и инвестиционную составляющую (если вообще есть такая необходимость).

Развитие рыночных отношений расширяет границы экономических отношений населения с субъектами, что находит отражение в методах формирования денежных фондов населения и позволяет выделять в системе финансов особое звено финансов населения (домашних хозяйств). Финансы населения определяют как крупнейший сектор экономических, денежных отношений по поводу формирования и использования денежных средств отдельными личностями, некоммерческими объединениями граждан1. Домашние хозяйства получают значительную часть первичных и вторичных доходов, в результате чего формируются крупные суммы денежных накоплений и сбережений в обществе.

1 Региональная экономика / Под ред. B.C. Бильчака, В.Ф. Захарова. Калининград: Янтарный склад, 1998. С. 169.

Ю.Ю. Русанов и О.М. Русанова включают финансы населения в особое звено - финансы самостоятельных субъектов экономической сферы, куда наряду с финансами населения отнесены финансы коммерческих организаций и финансы некоммерческих организаций, объясняя это тем, что финансы населения как экономическая категория реализуется в семь-ях\

Другие экономисты относят финансы населения к местным финансам. Например, Коростелева М.Н. (см. автореферат на соискании ученой степени кандидата экономических наук «Развитие финансов местного самоуправления», Саратов, 2000г.) ссылается на Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором говорится, что местное самоуправление - это самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения. Поскольку местное самоуправление - деятельность населения данной территории в своих интересах, то и финансы населения муниципального образования являются отдельным, самостоятельным элементом финансов местного самоуправления.

Мы с такой постановкой вопроса не согласны. Повторимся еще раз: местные финансы - это такая система денежных отношений, которая направлена на образование и использование финансовых ресурсов местных органов власти и управления. А разве финансовые ресурсы населения, образовавшиеся в результате распределительных процессов, являются финансовыми ресурсами местных органов власти? Конечно, нет. Собственниками финансовых ресурсов населения являются сами домашние хозяйства, которые только через налоговую систему (налоги, сборы) и бюджетную систему (дотации гражданам) участвуют в процессе формирования и использования финансовых ресурсов местных органов власти. В такой же

1 Финансы / Под ред. В.А. Слепова и СИ. Лушина. М. 2000, С.223.

степени участвуют в этих процессах и финансовые ресурсы частных (не государственных и не муниципальных) предприятий. Поэтому, финансы населения — это самостоятельное звено, которое следует относить к частным финансам (финансам частных хозяйств), подразумевая под термином «частный» любой названный выше субъект хозяйствования.

На наш взгляд, в рассматриваемом вопросе следует говорить лишь о необходимости учета влияния состояния финансов населения (домашних хозяйств) на состояние финансов местных органов власти, на процессы образования и использования муниципальных финансовых ресурсов.

Действительно, благосостояние населения влияет на степень развития и укрепления других финансовых инструментов местных органов власти: местный бюджет, целевые бюджетные фонды, муниципальный кредит и т.д. Уровень доходов населения влияет на величину личных налогов, поступающих в местный бюджет, а также на потребность в муниципальных кредитах для покрытия дефицита и текущих расходов. Связь тут очевидна. Кроме того, наличие достаточного уровня доходов граждан, проживающих на территории муниципального образования, позволяет полностью оплачивать услуги, оказываемые муниципальными предприятиями, полнее участвовать в решении жилищной проблемы, способствовать развитию рыночной, социальной и культурной инфраструктуры муниципального образования, то есть косвенно сокращать потребность в бюджетном финансировании социальных сфер. Уровень доходов населения оказывает и прямое влияние на расходы местных органов власти по выплате различных пособий, субсидий и льгот. При росте доходов населения размер социальных выплат уменьшается, а высвобождающиеся средства могут быть направлены на дальнейшее развитие муниципального образования, расширение объема услуг, предоставляемых населению, стимулирование малого бизнеса и совершенствование системы образования, здравоохранения, культуры и т.д.

Таким образом, наша позиция сводится к тому, что местные финансы - это особая форма экономических отношений, посредством которой формируются и используются местные бюджеты и финансы муниципальных предприятий.

Основным звеном местных финансов являются местные бюджеты, с помощью которых создаются условия для реализации социальных программ, охраны окружающей среды, решения экономических проблем и выполнения других функций муниципальных образований. Местные органы самоуправления представлены сейчас в России городскими, районными, поселковыми и сельскими муниципальными образованиями, что вызывает необходимость в существовании множества местных бюджетов. Развитие рыночных отношений и принципов бюджетного федерализма нашло отражение на изменении роли местных бюджетов.

Мы считаем, что до сих пор при исследовании сущности местных бюджетов недостаточно внимания уделяется их специфической роли в регулировании экономических и социальных процессов, ведь каждый уровень бюджетной системы выполняет только ему присущие функции, имеет свое место, формы и методы воздействия на воспроизводственный процесс.

В первые годы организации бюджетной системы СССР местные бюджеты отождествлялись с местными финансами. Так, Смирнов М.Л. и Твердохлебов В.Н. местные бюджеты рассматривали как совокупность средств, которыми располагают местные органы для удовлетворения потребностей1. Такой подход поддерживали Озеров Н.М., Оптимцев А.Н. и Орлов Ф.Е., рассматривающие местные бюджеты как «способ удовлетво-

1 Смирнов М.А. Местные финансы. М.: Госиздат, 1926. С.6; Твердохлебов В.Н. Местные финансы. М.: Госиздат, 1927. С.55.

рения местных потребностей за счет доходных источников, предоставляемых местными исполнительными комитетами и Советами1.

По мнению Ширкевича Н.А., местные бюджеты - это реальные ресурсы, находящиеся в непосредственном распоряжении органов самоуправления для осуществления ими хозяйственных и культурных функций, а также для непосредственного контроля за деятельностью предприятий, организаций, учреждений, расположенных на подведомственной каждому Совету территории2.

По мере развития теории финансов совершенствуется и понятие местных бюджетов. Постепенно под местными бюджетами стали понимать совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национального дохода. Так, Поляк Г.Б. характеризует местные бюджеты как совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национального дохода страны, обеспечивающих создание финансовой базы местных Советов3. Однако совокупность экономических отношений очень широкое понятие, что вызвало необходимость их конкретизации. Кроме того, следует учитывать, что в местные бюджеты поступает лишь часть национального дохода, а большая часть направляется в вышестоящие звенья бюджетной системы.

В этой связи, Альвинская Н.В. определяет местные бюджеты как совокупность форм организации бюджетных отношений, посредством которых часть бюджетных ресурсов государства направляется в распоряжение местных органов власти для обеспечения функций управления местным сектором экономики4.

1 Озеров Н.М., Оптивцев А.Н., Орлов Ф.Е. Местные финансы и местный бюджет. М.: Госфиниздат,  
1931. С.7.

2 Ширкевич Н.А. Местные бюджеты. М.: Финансы и статистика, 1991. С.З.

3 Поляк Г.Б. Финансы местных советов. М., 1991. С.7.

4 Альвинская Н.В. Местные бюджеты: понятие, механизм функционирования. // Финансы. 1995. №9.  
С.7.

Обобщая дефиниции местного бюджета, можно сделать следующие выводы. Во-первых, местный бюджет - это фонд денежных средств местных органов власти и управления. Во-вторых, в местный бюджет направляется часть национального дохода, которая закрепляется за органами местного самоуправления или поступает из вышестоящих бюджетных звеньев. Последний подход нацеливает на зависимость органов местного самоуправления от вышестоящих властей.

С нашей точки зрения, местный бюджет - это основная форма движения денежных ресурсов местных органов власти, мобилизуемых посредством перераспределения части национального дохода в муниципальном бюджетном фонде и используемых для создания необходимых условий жизнедеятельности населения муниципального образования.

Местные бюджеты, являясь низовым звеном бюджетной системы, представляют собой ее фундамент, от укрепления которого зависит прочность и надежность всей системы. Об этом говорит то, что в настоящее время около 60% всех бюджетных расходов на социальную сферу и более 40%расходов на народное хозяйство сосредоточено в местных бюджетах.

Местные бюджеты имеют такую важную специфическую особенность по сравнению с другими видами бюджетов, как их многочисленность и неоднородность. Тем не менее, они представляют собой определенную систему (см. Рис.2).

Система местных бюджетов

**Е**

**2**ю **и**

в в о

**н ю**

**(U**

3 m о

ч 2 ***ю***

***л***ч

Рис. 2. Система местных бюджетов в Российской Федерации

Особое место в составе местных бюджетов отводится бюджетам городов. Это связано с тем, что основная часть населения проживает именно в городах (см. Табл. 1).

Таблица 1 Численность населения Поволжья, проживающая в городах1

Таким образом, в Поволжском административно-экономическом районе более % населения проживает в городах. Численность городского населения значительно больше в Саратовской, Волгоградской и Самарской областях, где она составляет около *Ул*населения области. Это обусловлено уровнем развития промышленности. Чем он выше, тем выше и численность городского населения (см. Табл. 2).

1 Здесь и далее в таблицах 2,3,4 были использованы материалы Финансового управления г. Саратова.

**Таблица 2**

**Зависимость численности городского населения от уровня развития промышленности в 1998 года**

**(%)**

fc Почти половина городского населения и более *Уз*населения области

проживает в таких крупных городах как областные центры (см. Табл.3).

**Таблица 3**

**Численность населения областных центров Поволжского района (на конец года)**

В этой связи, особая роль принадлежит бюджетам крупных городов,  
объемы которых постоянно растут. Так, бюджет г. Саратова в 2000 году  
увеличился по своему объему по сравнению с 1996 годом в 2,9 раза, а доля  
его в консолидированном бюджете Саратовской области - в 1,6 раза. Рас  
тут объемы доходов бюджетов и других областных центров Поволжского  
<\* района (см. Табл.4).

**Таблица 4 Уровень бюджетных доходов в расчете на одного городского жителя**

**(в**рублях)

За 1996 - 1998 годы уровень городских бюджетных доходов в расчете на одного городского жителя возрастал в разных пропорциях. Несмотря на более высокий его рост (1,9 раза) в г. Саратове (в Самаре он увеличился в 1,2 раза; в Пензе в 1,4 раза), доходы бюджета в расчете на одного жителя остаются ниже, чем в других областных центрах Поволжского округа. Различный уровень бюджетных доходов этих городов не позволяет обеспечивать пропорциональное развитие народного хозяйства и социальной сферы всего Поволжского района. В результате, в г.г. Саратове, Астрахани, Волгограде, Пензе ниже (на 10-15%) уровень обеспеченности жильем, чем в других крупных (столичных) городах; в г.г. Волгограде, Самаре и Саратове меньше (на 20-60%) обеспеченность больничными койками в

*т\**расчете на 10.000 жителей; в г.г. Волгограде, Пензе и Самаре ниже (на 30-

40%) обеспеченность населения врачами. Эти расчеты произведены по отношению к численности населения анализируемых городов. Однако медицинскими услугами городских поликлиник и больниц пользуются и жители пригородных районов, поэтому с их учетом диспропорция будет значительно выше.

Таким образом, в России имеет место неравномерное развитие регионов и крупных городских муниципальных образований, что особенно ярко проявляется в расходах местных бюджетов на душу населения. В

%> 1999 году в среднем по Российской Федерации эти расходы возросли по

сравнению с 1996 годом на 76% и составили 3,6 тыс. рублей. Но в Поволжском районе этот показатель самый низкий - 1,4 тыс. рублей1.

Одной из причин различного уровня бюджетных доходов является дифференциация по Поволжскому району заработной платы. Так, на 1 января 1999 года начисленная заработная плата в г. Астрахани составляла 879,4 рубля, в г. Волгограде - 991,0 рубля, в г. Пензе - 812,0 рубля, в г. Самаре - 1206,0 рубля и в г. Саратове - 782,6 рубля. В результате, значительно ниже и величина подоходного налога, поступающего в бюджет г. Саратова.

Другой причиной резкой дифференциации жизненного уровня населения Поволжского района является, на наш взгляд, неэффективная система распределения расходов и доходов между бюджетами. Что касается местных бюджетов, в том числе и бюджетов крупных городов (областных центров), выравнивание их бюджетной обеспеченности осуществляется в рамках областей в целом. Уровень развития крупных городов значительно превышает уровень развития других муниципальных образований региона. В этой связи, бюджетное регулирование направлено на выравнивание уровня развития этих муниципальных образований. Бюджетное финансирование столичных городов происходит только в части покрытия текущих расходов и не обеспечивает их дальнейшего развития и выравнивания на уровне федеральных округов и России в целом. При таких методах бюджетного регулирования не может быть решен вопрос о создании относительно равного жизненного уровня населения на всей территории страны.

В современных условиях ключевую роль в развитии регионов играют крупнейшие города, имеющие общенациональное значение по совокупности выполняемых ими функций, по уровню концентрации отраслей, объектов инфраструктуры, в том числе сферы услуг, науки, культуры. Крупнейшие города превращаются в своеобразный макроэкономический

1 Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов//Вопросы экономики. 2001. №8. С. 145.

комплекс, воздействующий на процесс реформирования экономики региона. Поэтому, от уровня бюджетной обеспеченности крупных (столичных) городов и, как следствие этого, уровня социальной обеспеченности его населения зависит развитие и других структур региона.

В позднем средневековье города обладали самостоятельными правами, которые были пожалованы королевскими привилегиями. У каждой ремесленной Управы имелось своя собственность, состоящая из движимого и недвижимого имущества. Они самостоятельно несли ответственность по своим обязательствам. Правительство осознавало, что мощь государства зависит от состояния дел на местах и стремилось укрепить экономическую и производственную структуру городов. В российском Городовом Положении 1785 г., в ст. 9 указывалось: «Мещанин волен заводить станы всякого рода и на них производить всякого рода рукоделия, без иного на то дозволения или приказания»1. С падением королевской власти собственная власть городов возросла и к исходу средневековья они превратились в совершенно независимые маленькие республики.

Российские земства периода 1864-1917 гг. также опирались на прочную материально финансовую базу. Их экономическая независимость обеспечивалась формированием самостоятельного бюджета, правом собственности, статусом юридического лица и возможностью осуществления самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности . Отсюда очевидно, что необходимо возродить статус крупных городов, как самостоятельных органов местной власти и крупных муниципальных образований, которые должны иметь самодостаточные (самообеспеченные) бюджеты. Это необходимо для повышения уровня жизни населения, обеспечения социальной защищенности и равного доступа населения к общественным

1 Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 1998. С.52.

2 Лаптева Л.Е. О соотношении понятий «местное самоуправление» и «территориальное общественное  
самоуправление» // Местное самоуправление: проблемы и решения. M., 1996. С.83.

(бюджетным) услугам и социальным гарантиям на территории всей стра  
ны.  
\* Еще одной важной причиной сложившейся диспропорции в уровнях

бюджетной обеспеченности крупных городов является недооценка или неправильное пониманием функций, выполнение которых должны обеспечить местные бюджеты.

Существуют разные точки зрения на количество и содержание функций местных бюджетов. Так, коллектив авторов под руководством Дробо-зиной Л.Н. выделяет три функции1:

1. формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности территориальных органов власти;
2. расширение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства;
3. контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций, учреждений, подведомственных этим органам власти

Альвинская Н.В. подчеркивает, что местные бюджеты должны обес-  
4ь печивать:

межтерриториальное распределение общественного продукта;

регулирование народнохозяйственных пропорций;

управление экономическими процессами на макро- и микроуров-не2.

Медведенко В.Н. считает, что местные (городские) бюджеты выпол  
няют только две функции: «Первое это - формирование денежных фон  
дов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных орга  
нов власти. И второе - использование этих фондов местными органами  
х власти для решения возложенных на него задач» . Он считает, что указан-

1 Финансы / Под ред. Дробозиной Л.Н. М.: Финансы. ЮНИТИ, 2000. С.280.

2 Альвинская Н.В. Местные бюджеты: понятие, механизм функционирования // Финансы. 1995. №9. С.7.

3 Медведенко В.Н. Бюджет города в системе управления муниципальными финансами. Диссертация на  
соиск. ученой степени к.э.н. Саратов, 2001. С. 17.

ные другими авторами функции характеризуют лишь выполняемую бюджетом роль.

Можно не согласиться с наделяемыми предыдущими авторами функциями местных бюджетов. Во-первых, местные бюджеты создаются не для того, чтобы перераспределять общественный продукт. Это лишь способ, но не функция, как форма проявления общественного предназначения. Во-вторых, государственное регулирование народнохозяйственных пропорций может быть осуществлено и осуществляется посредством других инструментов, помимо местных бюджетов. И, в-третьих, контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений, организаций, подведомственных местным органам власти, осуществляется не через бюджет, а специальными государственными, региональными и ведомственными контролирующими органами.

На наш взгляд, функции местных бюджетов, в том числе и бюджетов крупных городов, должны вытекать из сущности местных бюджетов. Напомним, что местные бюджеты - это система денежных отношений, призванная обеспечить повышение жизненного уровня населения соответствующего муниципального образования. Поэтому местные бюджеты выполняют, по нашему мнению, следующие функции:

1. мобилизации финансовых ресурсов;
2. обеспечения финансирования расходов на уровне не ниже соответствующих социальных стандартов;
3. регулирования экономики территории;
4. рационального использования ее бюджетно-налогового потенциала.

Названные функции местных бюджетов нацеливают муниципальные власти не на пассивное созерцание процесса распределения общественного продукта, а на изыскание резервов и путей мобилизации доходов, рациональное размещение финансовых ресурсов, разработку и применение

таких экономических механизмов, которые способствовали бы повышению жизненного уровня населения, развитию экономики и росту бюджетно-налогового потенциала муниципального образования.

На современном этапе для ликвидации возникших диспропорций в уровнях бюджетной обеспеченности крупных городов регионального значения (столиц субъектов РФ и городов с районным административным делением) необходимо, на наш взгляд, создание системы межбюджетных отношений (включая регулирование) в рамках административно-экономических округов, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности входящих в них крупных городов субъектов РФ. При этом выравнивание должно осуществляться на основе долговременных нормативов и окружных социальных стандартов, а также стимулировать наращивание городами и регионами собственных налоговых потенциалов.

На данном этапе эта проблема может быть поставлена нами лишь на концептуальном уровне, поскольку для ее решения потребуется, очевидно, создание еще одного звена бюджетной системы - окружного бюджета развития (выравнивания бюджетной обеспеченности) городов регионального значения административно-территориальных округов. Он может формироваться за счет трех источников: 1) единых, долговременных (на срок не менее 5-ти лет) нормативных отчислений от налога на доходы физических лиц в части, поступающей в региональные бюджеты (возможны и иные налоги); 2) дифференцированных трансфертов из федерального бюджета, исходя из налогового потенциала округа (валового налогового ресурса в расчете на 1 чел.); 3) целевых субвенций инвестиционного характера из федерального бюджета. Основным направлением использования средств окружного бюджета должно быть предоставление трансфертов и субвенций для выравнивания бюджетной обеспеченности крупных городов регионального значения района до окружных социальных стандартов, но не ниже средних по стране в целом.

Такой подход будет в большей степени содействовать выполнению задачи обеспечения устойчивого экономического развития, упрочению государственного устройства и территориальной целостности страны, предотвращению конфликтов между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов бюджетной системы.

**1.2. Роль бюджетов городов регионального значения в развитии социальной сферы и обеспечении социально-экономической**

**безопасности регионов**

Бюджет города выступает одновременно экономической основой и инструментом проведения единой государственной и муниципальной финансовой политики в области экономики и социальной сферы. В соответствии со своими функциями (см. 1.1.) он должен обеспечивать финансирование важнейших общегосударственных и общегородских социальных программ, способствовать развитию производственной и социальной инфраструктуры муниципального образования. К компетенции городских властей относится решение многих вопросов, касающихся социальной защиты населения, финансирования ЖКХ, здравоохранения, образования, транспорта, связи и экологии. Поэтому бюджеты крупных городов носят ярко выраженную социальную направленность, что проявляется в структуре их расходов бюджетов (см. Табл.5).

**Таблица 5 Динамика социальных расходов в бюджете крупных городов Поволжского**

**района**

(в % к расходам)

1 Здесь и далее в таблицах 6-10 использованы данные Финансового управления г. Саратова

Как видно из таблицы, на долю социальных расходов приходится около 4/5 всех расходов бюджета города. Значительная часть этих расходов, около половины, направляется на финансирование жилищно-коммунального хозяйства и транспорта (см. Табл. 6).

Таблица 6

Динамика расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и транспорт столичных городов Поволжского района

(в % к расходам)

Динамика табл. 6 свидетельствует, что не менее трети всех расходов бюджетов столичных городов связано с финансированием этих отраслей, что вызвано необходимостью обеспечения доступности этих услуг всему населению. В отдельные годы по отдельным городам доля таких расходов значительно возрастала, охватывая половину расходов бюджета города. Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство и транспорт в бюджете г. Саратова в анализируемом периоде находились на среднем уровне. Но они имеют тенденцию к постоянному росту. И в бюджете на 2001 год их доля возросла до 45,4%. Причем, рост расходов происходил за счет увеличения финансовой поддержки предприятий ЖКХ в покрытии растущих расходов.

Остальная часть социальных расходов направляется на финансирование образования, культуры, здравоохранения и социальной политики. В настоящее время основные направления социальной политики государства в России финансируются на местном уровне. На эти бюджеты приходится около 60% всех бюджетных расходов на социальную сферу и более

40% расходов на народное хозяйство . Следовательно, в современных условиях повышается ответственность местных органов самоуправления за финансирование системы образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и других социальных вопросов. Это справедливо, так как в условиях рыночной экономики возрастает роль интеллектуального капитала. Поэтому, на первый план выдвигаются проблемы социального прогресса общества и развития самого человека, как конечной и главной цели расширенного воспроизводства, творческого, наиболее эффективного и постоянно растущего ресурса экономики.

Уровень жизнеобеспечения выступает и в качестве основного критерия оценки социально-экономической безопасности государства. Поэтому, важное место в государственной стратегии экономической безопасности страны и регионов отводится обеспечению такого уровня экономики, при котором создавались бы приемлемые условия для жизни, граждан, развития личности и социальной стабильности общества. Если отсутствуют такие экономические возможности, то кризис социальной сферы превращается в главный фактор торможения социально-экономического развития страны.

Несмотря на рост социальных расходов крупных городов, происходит утрата населением достигнутого ранее привычного уровня цивилизации. По-прежнему остается низкой реальная заработная плата, ухудшаются условия жизни основной части населения, сужаются конституционные функции местных органов самоуправления по обеспечению и защите интересов граждан в социальной сфере. Об этом свидетельствует увеличение в 2 и более раз оплаты за коммунальные услуги в г. Саратове и в других российских городах в 2001г. и в 2002г. Такая мера направлена на сокращение расходов бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство и пе-

' Пансков В.Г. О некоторых проблемах финансовой самостоятельности местного самоуправления // Финансы. 1999.№З.С.5.

рераспределение высвобождающихся ресурсов на другие социальные цели. Но сделано это без учета возможностей населения производить такие платежи. Подобная ситуация приводит к социальной напряженности и угрозе внутренней безопасности.

Ограниченность ресурсов бюджетов крупных городов не позволяют должным образом финансировать непроизводственную сферу: образование, здравоохранение, культуру. Бюджетные ассигнования не обеспечивают развитие этих социальных отраслей, поскольку по-прежнему финансирование их осуществляется по остаточному принципу и, как правило, не обеспечивает их должный рост (см. Табл. 7).

Таблица 7

Динамика расходов бюджетов столичных городов Поволжского округа на образование, культуру и здравоохранение

(в % к расходам)

Анализ показывает, что по всем столичным городам (за 5 лет) произошло снижение доли расходов на содержание образования, культуры и здравоохранения. При этом, сохраняется относительно постоянная доля расходов на финансирование культуры, несколько растут расходы на финансирование образования. По г. Саратову она увеличились с 19,7% до 22%, по г. Волгограду с 25,9% до 28,4%, по г. Астрахани с 23,2% до 30,6%, по г. Пензе с 19,8% до 21,8% и по г. Самаре с 24,3% до 31,3%. Что же касается расходов на здравоохранение, то они имеют тенденцию к сокращению: в Саратове - с 16,1% до 15,3%, в Волгограде - с 18,4% до 16,4%, Пензе - с 16%> до 12,7% и Самаре - с 19% до 4,5%. Такое финанси-

рование не могло не отразиться на показателе естественного движения населения (см. Табл. 8).

**Таблица 8**

**Динамика показателя естественного движения населения по столичным городам**

**Поволжского района**

В результате превышения смертности над рождаемостью постоянно сокращается и численность городского населения.

Анализ экономического содержания расходов столичных городов позволяет сделать вывод, что за этими муниципалитетами закреплена огромная сфера полномочий, требующая соответствующей финансовой базы. На первый взгляд, она у этих городов имеется в достаточном размере. Число промышленных предприятий в г.г. Саратове за период с 1992 по 1998 г. увеличилось со 148 до 912, в Волгограде - со 162 до 549, в Астрахани - с 94 до 543, в Пензе - со 106 до 774, в Самаре - со 154 до 179, объем розничного товарооборота в расчете на душу населения вырос, соответственно, в 4,2, в 3,0, 2,9, в 1,3 и 4 раза1.

В составе промышленных предприятий, расположенных на территориях этих городов, находятся предприятия-гиганты, имеющие соответствующий производственный потенциал и налогооблагаемую базу. Поэтому, если учесть объем уплачиваемых ими налогов, то все столичные города являются городами-донорами, но несмотря на это, они находятся в сильной бюджетно-налоговой зависимости от вышестоящего уровня власти.

1 Рассчитано по данным: Регионы России // Стат. ежегодник. М.: Госкомстат РФ, 1999. С. 220-248.

Чрезмерная централизация налоговых доходов приводит к нарушению самостоятельности таких крупных муниципалитетов, как города регионального значения, и к резким различиям в уровнях их бюджетной обеспеченности.

Доходы бюджетов столичных городов, как и других муниципальных образований, формируются в основном на базе установления закрепленных и регулирующих доходов с преобладанием последних. Учитывая высокий, по сравнению с другими муниципальными образованиями, налоговый потенциал, для сбалансирования бюджетов столичных городов обычно не используются различные формы финансовой помощи со стороны вышестоящего бюджетного звена.

Федеральное законодательство обязывает органы местного самоуправления, в том числе и городские, обеспечивать удовлетворение жизненных потребностей населения на уровне не ниже минимальных государственных стандартов. Поскольку последние не разработаны, то в основу формирования бюджета города кладутся уточненные Правительством РФ социальные нормы и нормативы, которые устанавливаются, как правило, с учетом планируемых доходов. Определение расходов бюджета носит вторичный характер и потому они устанавливаются исходя из потребностей не населения, а муниципальных бюджетных учреждений.

Сложная экономическая ситуация вызывает необходимость изыскивать резервы стабилизации доходной базы бюджетов городов и определять пути пополнения городской казны. Более полное удовлетворение социальных потребностей населения городов может быть осуществлено на базе совершенствования структуры расходов бюджетов городов, улучшения качества финансового контроля за расходованием средств городского бюджета и совершенствования системы исполнения бюджета.

Средства бюджета должны обладать всеми чертами финансовых ресурсов города, то есть, во-первых, выступать в денежной форме, во-

вторых, находиться в распоряжении органов городского самоуправления и, в-третьих, иметь целевое назначение, связанное с удовлетворением конкретных общегородских нужд. Каждая из этих черт имеет важное значение.

Практикуемые до сих пор взаимозачеты лишают бюджеты значительной части реальных финансовых ресурсов и порождают в дальнейшем возникновение цепочки неплатежей как у предприятий сферы производства, так и в бюджетной сфере, приводят к снижению объема финансовых средств органов городского самоуправления и не позволяют исполнять должным образом бюджеты. Видимо, настало время кардинально решить эту проблему путем законодательной отмены взаимозачетов, учитывая перспективу нивелирования их достоинств более существенными негативами.

Городские бюджеты являются главным финансовым фондом, занимают лидирующее положение в структуре всех источников финансирования городских программ. Однако, в указанных целях могут использоваться и целевые бюджетные фонды, входящие относительно самостоятельно в состав бюджета и имеющие узкоцелевое назначение. Как уже отмечалось в 1.1, они призваны заменить различные муниципальные внебюджетные фонды.

Целевые местные бюджетные фонды обладают специфическими признаками:

1. принадлежность органу местного самоуправления;
2. строго целевое назначение, оказывающее влияние на состав доходов и направления расходования средств.

Средства этих фондов могут направляться на содержание органов управления фондом, на другую текущую и на инвестиционную деятельность. Иногда они выполняют роль резерва. Однако доля средств целевых бюджетных фондов в доходах и расходах бюджета города обычно незна-

чительна, хотя их состав довольно широк, включая экологические фонды, фонды поддержки жилищного строительства и т.п. Решениями городских

ной налоговой службы, внутренних дел, федеральных органов налоговой полиции, социального развития финансовых органов и контрольно-ревизионных служб. Однако, в связи с введением в действие с 1.01.2000г. Бюджетного кодекса РФ (ст. 17) городская Дума г. Саратова приняла решение об отмене вышеуказанных целевых бюджетных фондов.

Сейчас в составе бюджета города остались только резервные фонды

^ администрации г. Саратова и городской Думы. Резервный фонд админист-

рации в 2000 году увеличился в 1,5 раза по сравнению с 1999 годом, в то время как резервный фонд Думы остался почти на том же уровне. Оба резервных фонда имеют одинаковое целевое назначение (см. Приложение 1), но структура использования средств этих резервов различна (см. Табл. 9 и Табл.10).

Таблица 9

Структура использования средств резервного фонда администрации г. Саратова

В 2000 году усилилась поддержка из резервного фонда администра  
ции г. Саратова жилищно-коммунального хозяйства в 2,5 раза, культуры -  
2,35 раза и образования - в 1,2 раза. При этом снизилась поддержка такой  
^ важной отрасли, как здравоохранение - в 1,8 раза. Это имело место в си-

туации, когда сокращается финансирование здравоохранения из бюджета.

Основная часть средств резервного фонда государственной Думы использовалась на финансирование социальной политики и образование (см. Табл. 10).

Таблица 10 Структура использования средств резервного фонда городской Думы г. Саратова

Как видно из Табл. 10, городская Дума также недооценивает расходы государства на развитие здравоохранения и сокращает его поддержку.

Организация бюджета и бюджетного процесса города определяется следующими факторами:

организацией управления в городе;

наличием в составе города территориальных единиц (районов);

принципами построения бюджетной системы города.

В зависимости от этих факторов все города подразделяются сейчас на три группы:

1. Городские поселения, не имеющие внутреннего территориального деления, где местное самоуправление осуществляется в рамках города и функционирует один бюджет.
2. Города, имеющие структурные подразделения (районы, округа, микрорайоны и т.д.), которые не имеют статуса внутригородских муниципальных образований. В городах этой группы имеется единый бюджет, из которого финансируются городские структурные подразделения;
3. Города, в которых имеются структурные подразделения, являющиеся внутригородскими муниципальными образованиями, которые имеют свой собственный бюджет.

российская

^государственна^

библиотека

Наличие структурных подразделений в городах, являющихся внутригородскими муниципальными образованиями, и соответствующих им бюджетов, как показывает практика, приводит к распылению и нерациональному использованию бюджетных средств.

Основываясь на Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления» во многих городах - областных центрах, в том числе и г. Саратове, внедрена система исполнения бюджета города по принципу единого бюджета. При этом районы города через райфинотделы финансируются в пределах утвержденных смет расходов по закрепленным за ними отраслям. Внедрение принципа единого бюджета выявило ряд направлений, по которым имеются возможности более рационального и эффективного использования бюджетных средств города.

Кроме того, внедрение системы единого бюджета города позволило перейти в короткий срок на систему предварительного контроля казначейского исполнения бюджета города. С 1 января 2001 года на систему предварительного контроля переведены все 497 бюджетополучателей. В результате внедрения этой системы было обеспечено сокращение кредиторской задолженности по учреждениям, переведенным на систему предварительного контроля, на 25%, предупреждено нецелевое использование бюджетных средств на 3,0 млн. рублей.1

Данная система внедрена только в 10-15 городах Российской Федерации (областных центрах), а в Саратовской области полностью внедрена только в г. Саратове. Во многих городах - областных центрах Российской Федерации и единый бюджет, и казначейская система исполнения бюджета предполагают полную централизацию финансовых ресурсов у администрации города. Такой подход, на наш взгляд, лишает районные власти возможности выполнять свои задачи и участвовать в управлении. Поэтому в г. Саратове исполнение бюджета организовано с сохранением финанси-

1 По данным Министерства финансов саратовской области.

рования по сметам казначейского метода в районах города. Это более соответствует принципам местного самоуправления.

**1.3. Оценка зарубежной практики формирования и использования средств городских бюджетов**

Анализ муниципальных систем зарубежных стран позволяет сделать вывод, что в зависимости от степени влияния государственных структур на деятельность органов местного самоуправления можно выделить два укрупненных подхода при построении модели муниципального управления: «модель автономного местного самоуправления» и «модель наблюдаемого местного самоуправления». Каждой модели местного самоуправления соответствует свой тип формирования доходов городских бюджетов.

Модель автономного местного самоуправления предполагает отделение местного самоуправления от системы государственной власти, исключает всякое прямое подчинение муниципальных органов власти органам вышестоящего уровня. При этом на местах отсутствует полномочные представители центрального правительства, контролирующие выборные муниципальные органы. Контроль центра за деятельностью органов местного самоуправления носит эпизодический характер и осуществляется путем финансовых ревизий.

При применении автономной муниципальной модели местного самоуправления действует «децентрализованная» система образования доходов бюджетов, основанная на внутренних источниках территориальных образований. В первую очередь для этих целей используются значительные автономные источники финансирования (местные налоги, доходы от эксплуатации муниципальной собственности). Вторую часть доходов составляют определенные доли основных государственных налогов, таких

как личный подоходный налог, налог с корпораций, НДС, акцизы, налог на недвижимость и др.

Что касается финансовой помощи из бюджетов вышестоящих уровней, то она минимальна, имеет строго целевое назначение и предназначена преимущественно для осуществления совместных программ социально-экономического развития.

Такой состав и структура источников оправдана, так как любая автономия становится реальной только тогда, когда организационная обособленность подкреплена ее экономической независимостью. Поэтому основной целью местной экономической политики является обеспечение максимально возможного уровня финансовой самодостаточности городов. В этих целях органы местного самоуправления наделяются прочной налоговой базой, доходообразующей муниципальной собственностью.

Автономная модель местного самоуправления применяется в США, Канаде, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии. Она наиболее полно реализована в США. Бюджет местных властей почти на 75% формируется за счет собственных источников и только 25% за счет средств, выделяемых из бюджетов штатов и федерального бюджета1.

В США местные органы власти сами определяют структуру налоговых платежей. Это связано с тем, что в разных городах существенно различаются налоговые базы, социально-имущественный уровень, и уровень доходов. Эти различия учитываются при установлении видов и размеров налогов. Соответственно различается зависимость бюджета от внешних источников.

Преобладающим налогом в США является поимущественный налог, взимаемый с юридических и физических лиц. Выбор этого налога в каче-

1 Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула, 1996. С.39.

стве собственной базы обусловлен тем, что основная часть (60%) налогового потенциала местных властей приходится на жилой фонд. Налог взимается с остаточной стоимости по ставкам, устанавливаемым ежегодно, которые колеблются от 1 до 3%2. Как видно, возможность ежегодного установления налога позволяет местным органам влиять на уровень доходов бюджета.

Другим налогом местной администрации США является подоходный налог, которым облагается заработная плата. Подоходный налог, направляемый в бюджет города, исчисляется по ставке 1-2%. Кроме этого, в отдельных штатах взимаются местные налоги с оборотов. Они устанавливаются в тех городах, где большой объем розничной торговли и развита сфера туризма. К другим местным налогам города относится налог на гостиничное обслуживание (5% от платы за гостиницу), налог на коммунальные услуги (3% от платы за телефон, газ, электроэнергию), налог на сделки (при продаже и покупке недвижимости - 2 доллара 50 центов за каждую тысячу долларов).

Финансовая помощь (федеральные субсидии) играют небольшую роль в формировании бюджетов местных административных единиц. И, самое главное, она не имеет цели выравнивания существующих различий в обеспеченности и способности собирать налоги. Поэтому штаты с самыми низкими доходами могут получить наименьшие субсидии, а штаты, получающие высокие доходы, - наибольшие субсидии, т.е. в США используется долевой метод балансирования бюджета, поставленный в зависимость от экономического потенциала. В этой сфере каждый муниципалитет США заинтересован и направляет свою муниципальную политику на развитие экономического потенциала, привлекая и направляя на эту

1 Сидоров М. Бюджеты местных органов власти в экономически развитых странах // Юридическая газе  
та. 1997.№51.С.З.

2 Сидоров М. Бюджеты местных органов власти в экономически развитых странах // Юридическая газе  
та. 1997. №50. С.З.

цель дополнительные средства (путем выпуска облигаций) или освобождая от налогов тех субъектов, которые обеспечивают в дальнейшем рост экономического потенциала.

В отличие от множественности местных налогов в США, в Великобритании действует один местный налог - имущественный. Он взимается с собственников и арендаторов всех видов имущества производственного и непроизводственного назначения. Ставка налога определяется с учетом потребности города в финансовых ресурсах. Поэтому ставка определяется путем деления суммы требуемых средств на предстоящий финансовый год на стоимость имущества. Поскольку налоговый потенциал (стоимость имущества по отдельным городам) различен, различна и потребность в финансовых ресурсах местных бюджетов, а ставки налога дифференцируются по городам. Они будут меньше в том случае, когда будет больше налоговый потенциал. Отсюда возникает интерес и у налогоплательщиков к увеличению налогового потенциала, а у местных властей создается возможность только за счет одного налога обеспечивать около трети всех поступлений в местный бюджет.

Для формирования другой части доходов великобританских местных органов власти используются неналоговые доходы, которые в последние два десятилетия имеют постоянную тенденцию к росту. В состав таких неналоговых доходов входят доходы от сдачи в аренду и продажи земли, местных массивов, доходы от эксплуатации водоемов, бассейнов, коммунальных предприятий, от поступающих судебных пошлин и штрафов, различных сборов. Размер этих доходов весьма существенен и колеблется в пределах Ю-25%1.

Вторая половина местных бюджетов в Великобритании формируется за счет государственных субсидий, которые, как и в США имеет целевой

1 Мурашко А., Болтасов А., Кисилева Т. На дотациях государства // Муниципальная власть. 1999. №3. С. 102.

характер. Но могут выделяться и субсидии общего назначения. Они предназначены преимущественно для покрытия дефицита местного бюджета. Выдача субсидий происходит на одинаковых основаниях, что не сглаживает различия в уровне бюджетной обеспеченности. Поэтому английское правительство применяет еще уравнительные дотации, имеющие цель выровнять финансовую обеспеченность различных административных единиц. Все в совокупности субсидии и дотации обеспечивают около 50% доходов местного бюджета .

Большая доля местных налогов имеет место в муниципалитетах Канады, Германии и Японии. Доля местных налогов в доходах муниципали-тетов Канады составляет 40%, Германии - 30%, а Японии - 52% . Все местные налоги в этих государствах можно подразделить на поимущественные и налоги на определенные виды деятельности. Однако основу автономии местных органов этих государств составляет поимущественный налог, сбор которого и распоряжение полученными средствами происходит исключительно на местном уровне.

Используя гибкость налогового механизма на местах (право вводить новые налоги и сборы, повышать или понижать ставки, применять налоговые льготы), городские органы власти способствуют развитию национальной экономики и уменьшают дефицит государственного бюджета в целом.

Модель наблюдаемого местного самоуправления основана на главенствующей роли центра в отношениях с местными органами власти. Местные органы считаются своеобразным институтом, посредством которого центральное правительство реализует свою экономическую и социальную политику на местах. Им передаются для выполнения отдельные государственные полномочия.

1 Мурашко А., Болтасов А., Кисилева Т. На дотациях государства // Муниципальная власть. 1999. №3.  
С. 102.

2 Финансы / Под ред. В.А. Слепова и СИ. Лушина. M., 2000. С.223

Система местных финансов в странах, использующих наблюдаемую муниципальную модель, носит в основном централизованный характер. В этих странах государство сосредотачивает в своих руках все основные доходные источники. Недостаток финансовых средств на муниципальном уровне компенсируется через высокоразвитый механизм перераспределения, обеспечивающий полное уравновешивание потребностей по стране в целом. При этой системе за муниципалитетами закрепляются местные налоги (их число может быть очень большим), но доходы от их взимания играют скромную роль при формировании местных бюджетов. Еще меньшую роль выполняют неналоговые поступления в виде доходов от собственности, оказания коммунальных услуг, коммерческой деятельности, продажи недвижимости и т.д. Эти доходы обычно не превышают 10%.

Такая модель местного самоуправления и порядок формирования доходов бюджета применяется во Франции, Италии, Дании, Бельгии и других городах ЕЭС.

В этих государствах система доходов местных органов управления включает: местные налоги, неналоговые доходы, субсидии, дотации местным бюджетам из центральных бюджетов. Местные органы власти не имеют право устанавливать налоги. Все виды местных налогов устанавливается правительством. В отдельных странах это право предоставляется, но под контролем центрального правительства за их ставками и суммами.

Местные налоги подразделяются на прямые и косвенные. К прямым налогам относятся поимущественные, поземельные, налоги на автомобили, на жителей и на профессию. К косвенным местным налогам относятся: налоги на покупки, акцизы на бензин, табак, спиртные напитки и т.д.

Кроме того, различают налоги, которые взимаются как надбавки к общегосударственным налогам или как отчисления от них.

Прочими местными налогами являются налоги на зрелища, собак, занятия торговой деятельностью, на владельцев транспортных средств, на выдачу лицензий и др.

Таким образом, для этих стран характерна множественность местных налогов. Во Франции их насчитывается более 50, в Италии более 30, а в Бельгии около 100. Несмотря на большое их количество, удельный вес местных налогов в доходах бюджета относительно невелик и по странам ЕЭС колеблется довольно широко. В Италии доля местных налогов не превышает 9%, в Нидерландах они составляют 5,4% бюджетных доходов. Тяжесть местных налогов падает на население. Например, во Франции из четырех основных местных налогов три уплачивает население. Одним из них является поземельный налог, который имеет широкие различия в налоговых поступлениях от 6% в Дании, до 16% во Франции и 21% в Германии.

В силу названных причин, в этих странах имеет место существенный разрыв между потребностями в финансовых ресурсах и собственными источниками формирования местного бюджета. Поэтому при выполнении своих обязанностей местное правительство находится почти в полной зависимости от вышестоящих властей и выделяемых ими субсидий. Например, в Бельгии на субсидии приходится почти 60% бюджетных доходов, во Франции объем государственных субсидий ежегодно увеличивался на 4,4%1. Большой размер субсидий и их рост, конечно, стабилизирует финансовое положение местных властей, но ведет к усилению государственного контроля.

В тоже время, есть государства, у которых при использовании рассматриваемой муниципальной модели удельный вес собственных финансовых источников (автономных доходов) в общих доходах муниципалитетов и государственных трансфертов составляет примерно равные доли -

1 Брайчева Т.В. Государственные финансы. Санкт-Петербург - Москва - Харьков - Минск, 2001. С.86

Франция и Швеция. Но, несмотря на это, национальное правительство продолжает играть существенную роль в формировании местных финансовых ресурсов, через систему грандов и субсидий, выравнивая уровень бюджетной обеспеченности.

Анализ расходов, финансируемых из местных бюджетов зарубежных стран, показывает, что на местный уровень передан различный круг расходных полномочий. В одних странах он выше, в других - ниже и колеблется от 10 до 30% ВВП. В этой связи все страны в зависимости от расходов местных бюджетов подразделяют на три группы. В первую группу входят страны, в которых расходы местных бюджетов достигают 20-30% ВВП. К этой группе относятся США, Дания, Норвегия, Швеция и др. Во вторую группу включаются страны, в которых этот показатель колеблется от 14 до 20%. Сюда входят Нидерланды, Великобритания, Италия, Ирландия. И к третьей группе относятся Бельгия, Германия, Франция, Португалия, Испания, где расходы местных бюджетов составляет менее 10% ВВП.

В расходах местных бюджетов зарубежных стран главенствующее место занимают ассигнования на социально-культурные объекты. И среди них особо выделяются расходы на начальные и средние школы. В Германии эти расходы составляют около 25% расходов местных бюджетов, в Японии и Франции - более 30%, а в местных бюджетах США и Великобритании - свыше 40%.

За счет местных бюджетов финансируется и здравоохранение. Несмотря на преимущественно платную систему оказания медицинских услуг, местные бюджеты подавляющую часть своих средств направляют на финансирование этой отрасли. Так, в Норвегии, Швеции, Финляндии эти затраты составляют более 50% бюджетных расходов. Такой уровень расходов обеспечивает высокий уровень материальной базы здравоохранения.

Кроме того, из местных бюджетов выделяются ассигнования на жилищно-коммунальное хозяйство, включающее жилье, городское благоустройство, дорожное хозяйство, водоканализационные и транспортные предприятия, содержание местных органов власти, правопорядок.

Одной из существенных статей бюджетных расходов являются затраты, связанные с погашением полученных займов и выплатой процентов по ним. Так, во Франции из местных бюджетов только на выплату процентов по займам и ссудам приходится выделять более 10% расходов, а на погашение полученных займов - около 20% всех расходов муниципальных бюджетов. Используя займы на денежном рынке и в государственных кредитных учреждениях, муниципальные органы власти обеспечивают финансирование на необходимом уровне текущих расходов и развитие налогового потенциала.

Таким образом, в основе организации местных бюджетов лежат следующие принципы:

1. Разграничение сферы компетенции и функций между центральными и местными органами власти;
2. Местные органы власти независимы в осуществлении финансово-бюджетной политики. Местные бюджеты - главное звено бюджетной системы и не входят в состав вышестоящего бюджета;
3. Балансировка местных бюджетов начинается с доходов. За основу берется уровень доходов на душу населения. Этот показатель служит основой для принятия решения об оказании финансовой помощи со стороны федеральных бюджетов.

Сравнительный анализ зарубежной и отечественной практики формирования и использования средств городских бюджетов показывает, что в России занижен статус бюджета крупнейших (столичных) городов в решении экономических и социальных задач, что связано с отсутствием

четкого разграничения сферы компетенции между центральными и городскими органами власти.

Поэтому для повышения финансовой самостоятельности бюджетов крупных городов Российской Федерации необходимо обеспечить дальнейшее развитие бюджетного федерализма на уровне городов регионального значения.

**1.4. Развитие бюджетного федерализма в России на уровне муниципальных образований (городов регионального значения)**

Одной из основных сторон многогранной проблемы построения федеративных отношений является создание адекватной системы финансово-бюджетной сферы. Без реализации налогово-бюджетных отношений на федеративной основе невозможно построение эффективных межбюджетных отношений. Поэтому создание рациональной для современной России системы бюджетного федерализма является одной из ключевых задач государственного сектора и реализации экономических реформ.

Бюджетный федерализм - это отношение по разграничению бюджетных прав и полномочий, налогов и расходов между федеральным, региональными и местными бюджетами. По-другому, бюджетный федерализм -это совокупность принципов и механизмов бюджетно-налоговых отношений между различными уровнями государственной власти и управления.

В любом случае, бюджетный федерализм экономически реализуется через установленную систему межбюджетньгх отношений. Бюджетный кодекс РФ дает такое определение межбюджетных отношений - это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по поводу формирования и использования бюджетных средств.

Межбюджетные отношения можно представить в виде двух блоков по следующей схеме (Рис. 3):

Система межбюджетных отношений

Рис. 3. Содержание системы межбюджетных отношений

Таким образом, в расширенной трактовке межбюджетные отношения - это отношения между органами власти по поводу разграничения на постоянной (долговременной) основе видов расходов и доходов (полностью или частично), поступающих в бюджетную систему страны, а также нормативного распределения регулирующих налогов на временной основе и перераспределение средств между бюджетами в целях территориального выравнивания до уровня государственных номинальных социальных стандартов и с учетом налогового потенциала территории1.

При этом, в соответствии с международной практикой, предполагается, что органы власти каждого уровня обладают определенной самостоятельностью в области формирования доходов и расходов своих бюджетов, то есть они вправе самостоятельно принимать решения относительно направлений использования бюджетных средств и объема расходов по этим направлениям.

В Бюджетном кодексе РФ (ст. 129 п.2) зафиксированы следующие принципы межбюджетных отношений:

1 Схему и определение см: Межбюджетные отношения в Российской Федерации/ Под ред. А.Г. Игудина. М.:НИФИ МФ РФ, 1999. Сб.

- распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным  
уровням бюджетной системы;

*Щ*- разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение

по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы;

равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований;

выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований;

^ - равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным

бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами РФ.

Перечисленные принципы были уточнены и дополнены в «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах» в следующем виде:

сбалансированность интересов всех участников межбюджетных от-^v ношений;

самостоятельность бюджетов разных уровней;

законодательное разграничение расходных полномочий и ответственности доходных источников между федеральным, региональными и местными бюджетами;

объективно обусловленное и транспортное перераспределение средств между бюджетами в целях выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

единство бюджетной системы.

В силу различий бюджетных прав и полномочий различных уровней власти (по вводу налогов, установлению их ставок и налогооблагаемых баз, по определению состава и объемов расходов по направлениям и т.д.), а также в силу наличия значительных различий в уровне социально-

экономического развития территорий внутри регионов система межбюджетных отношений на уровне муниципалитетов имеет свою специфику. Например, из-за существенного неравенства подушевых бюджетных доходов муниципальных образований в большинстве регионов закрепление единых нормативов отчислений за всеми местными бюджетами может привести к существенному сокращению возможности бюджета субъекта РФ по выравниванию доходов малообеспеченных муниципалитетов.

Поэтому, для субфедерального уровня необходимо уточнить общие требования (подходы) к организации межбюджетных отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В качестве таковых обычно рекомендуются следующие требования:

самостоятельность местных бюджетов;

равенство бюджетных прав контрагентов субъектов РФ по межбю-жетным отношениям;

равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с региональными бюджетами;

четкое законодательное разграничение на постоянной (долговременной без указания срока) основе расходных полномочий и доходных источников (полностью или частично) между федеральным, региональными и местными бюджетами;

объективно обусловленное перераспределение средств между бюджетами в условиях выравнивания уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований, стимулирования мобилизации доходов в бюджетную систему и решения иных социально-экономических задач региона и его территорий;

обязательность компенсации местным бюджетам уменьшения их доходных источников или увеличения их расходных обязанностей: вследствие решений, принимаемых вышестоящими органами государственной власти.

По мере нашего дальнейшего исследования, мы будем в большей или меньшей степени касаться перечисленных выше требований. Здесь же лишь в сжатой форме остановимся на принципе самостоятельности, который является для муниципальных бюджетов главным требованием к их организации на современном этапе бюджетного и межбюджетного строительства в России. По сути дела, все остальные требования, в конечном счете, направлены, вытекают или определяются степенью реализации принципа самостоятельности местных (городских) бюджетов.

Обобщая результаты научных публикаций, законодательные и нормативные акты по этому вопросу, можно констатировать, что самостоятельность местных бюджетов обеспечивается наличием предсказуемых источников доходов, возможностью мобилизовать доходы, соответствующие расходным полномочиям, правом самостоятельно определять направления и формы их расходования, правом привлекать на законных основаниях заемные средства, а также ответственностью местных органов власти за принятие и исполнение бюджетных решений. При этом, предсказуемость доходных источников зависит от доли, занимаемой собственными доходами местных бюджетов в общем объеме их доходной базы, от стабильности и прозрачности межбюджетного регулирования, от действенности мер, обеспечивающих недопустимость или принудительную централизацию в вышестоящий бюджет собственных доходов муниципальных образований. Принимая в целом названный подход, эти вопросы будут рассмотрены нами в главе 2 с учетом уточнения и конкретизации на уровне крупных городов.

Недостатки действующей в России системы взаимоотношений муниципалитетов с вышестоящими органами власти в области бюджетных прав и полномочий, доходов и расходов подробно изложены в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (одобрена постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001

г. № 584). В самом общем виде, к таким недостаткам относятся: высокая степень централизации налогово-бюджетных полномочий; перегруженность обязательствами, не обеспеченными соответствующими доходными источниками; излишняя регламентация процесса финансирования централизованно установленными нормами; до 80% налоговых доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов, что констатирует жесткую их зависимость от вышестоящих уровней государственной власти, подрывает стимулы к проведению реформ на местах, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов; отсутствие четких критериев и процедур бюджетного выравнивания территорий; неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований и системы административно-территориального деления субъектов РФ.

Неслучайно, в Программе основной целью ставится обеспечение финансовой самостоятельности, повышение уровня самодостаточности, стимулирование наращивания и эффективного использования налогового потенциала муниципальных образований. Для достижения поставленной цели предстоит решить следующие конкретные задачи:

упорядочение бюджетного устройства на субфедеральном уровне;

четкое разграничение расходных полномочий и сокращение «нефи-нансируемых мандатов»;

четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней ;

формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки территориальных бюджетов;

повышение качества управления общественными финансами на территориальном уровне.

В настоящее время в России на местном уровне существует два административных уровня, на которых происходит управление местными фи-

нансами, хотя Бюджетный и Налоговый кодексы РФ регламентируют лишь один уровень муниципальных бюджетов, налогов и расходных полномочий без подразделения муниципальных образований на территориальные и поселенческие. В этой связи, в правительственной Программе предлагается закрепить за субъектами РФ возможность определять свое бюджетное устройство, в том числе, с разделением местных бюджетов (кроме бюджетов городов) на два и более самостоятельных типа (уровня) и разграничением между ними налогово-бюджетных полномочий. Несмотря на то, что такая установка непосредственно не касается бюджетов городов, при определенном решении этой проблемы городские муниципалитеты могут ощутимо почувствовать на себе результаты реформирования межбюджетных отношений. В этой связи, рассмотрим возможные варианты и пути решения данной проблемы по основным программным направлениям:

1. Учитывая исторические особенности тысячелетнего развития России (тяготение к централизации власти и управления), а также огромные территориальные пространства страны в целом и ее резкие различия в уровне развития многочисленных территориальных образований, имеет смысл не дробить территории, а укрупнять их. Для большинства регионов страны целесообразно сконцентрировать внутри налогово-бюджетные полномочия. С этой целью необходимо сократить до минимума число самостоятельных муниципальных образований с центрами только в средних и крупных для данного региона городах. При этом, вопрос об отнесении населенного пункта к категории среднего и крупного города каждый регион должен решать самостоятельно. Не вызывает сомнения тот факт, что в Московской, Самарской, Воронежской областях и в Ханты-Мансийском округе понятие среднего и крупного города будет совершенно различным. К примеру, в Саратовской области (средней по России во всех отношениях) к категории среднего города - центра муниципального образования

можно отнести города с численностью населения 50-200 тыс. чел., а крупного - более 200 тыс. чел. (возможны иные категории численности). Принципиально же, этот вопрос должен решаться таким образом: средний и крупный город, как центр муниципального образования, - это город, в котором уже сейчас сформирована вся необходимая экономическая, кадровая, ресурсная, социальная и информационная инфраструктура, достаточная для должного управления территорией и выполнения соответствующих налогово-бюджетных полномочий.

Сформированные таким образом укрупненные административно-территориальные образования должны быть наделены полными бюджетно-налоговыми правами и обязанностями местных органов государственного управления. Такой же статус (государственный) должны иметь города регионального значения: столицы субъектов РФ и крупные города с районным административным делением (даже, если они являются, одновременно, и центрами укрупненных административно-территориальных образований).

Органы местного самоуправления других городов, районов городов, населенных пунктов, сельских районов и т.п. лишаются бюджетно-налоговых прав и будут выполнять бюджетно-налоговые полномочия как представители соответствующих местных государственных органов на своих территориях по сбору налогов на основании установленных контрольных цифр и по финансированию установленных сметой расходов. То есть, бюджеты этих органов местного самоуправления будут входить доходами и расходами в бюджеты местных органов государственного управления (столиц субъектов РФ, крупных городов с районным административным делением, укрупненных административно-территориальных образований), формироваться и исполняться на основе установленных смет расходов. Таким образом, нами предлагается вариант двухуровневой системы местных бюджетов, состоящей из бюджетов государственного

типа (с полными бюджетно-налоговыми полномочиями) и негосударственного, зависимого от первого уровня типа (без бюджетно-налоговых прав) (см.Рис.4).

Консолидированный бюджет субъекта РФ

Бюджет субъекта Федерации

Бюджеты местных органов государственного управ  
ления (столиц субъектов РФ, городов с районным ад  
министративным делением, укрупненных админист  
ративно-территориальных образований) с полными  
расходно-налоговыми полномочиями

Бюджеты нижестоящих органов местного самоуправления (районов городов, прочих городов, сельских районов и т.д.) без бюджетно-налоговых прав (формируются и используются на основе контрольных цифр и смет расходов)

Рис. 4. Модель построения бюджетной системы на субфедеральном уровне.

В предложенной схеме, на первый взгляд, можно усмотреть нарушение принципов бюджетного федерализма в нижестоящих звеньях управления. На самом деле, это не так. Одновременно, происходит расширение самостоятельности по статусу местных органов государственного управления, появляется возможность концентрации на их укрупненном уровне финансовых ресурсов, оперативного маневрирования и проведения единой территориальной бюджетно-финансовой политики на более широких пространствах (будет срабатывать эффект масштаба), а органы местного самоуправления получат бездефицитные бюджеты (при условии создания справедливого и стимулирующего механизма распределения контрольных цифр по доходам и смет по расходам их бюджетов).

2. В области разграничения расходных полномочий в Программе ставится четкое разграничение их между органами власти разных уровней

путем максимально-возможного сокращения сфер (вопросов) совместного ведения, ликвидации практики распространения «нефинансируемых мандатов», недопущения не законодательно оформленных разграничений расходных полномочий при перераспределении бюджетных средств между уровнями бюджетной системы и при предоставлении без источников финансирования передаваемых расходных полномочий. При этом рекомендуется стремиться к закреплению всех трех видов (т.е. полных) расходных полномочий (нормативно-правовое регулирование, обеспечение средствами, финансирование) по данной общественной услуге (вопросу, функции) за одним уровнем бюджетной системы.

В дополнение и развитие Программных положений, учитывая предмет настоящего исследования, при разграничении расходных полномочий в предложенном нами варианте бюджетного устройства на местном уровне, целесообразно, на наш взгляд, законодательно установить следующие требования:

равенство расходных полномочий региональных и местных органов государственной власти и управления;

закрепление за бюджетами местных органов государственного управления по вопросам, находящимся в их ведении, расходных полномочий по их нормативно-правовому регулированию, и обеспечению средствами финансирования;

передача бюджетам органов местного самоуправления функции финансирования в полном объеме закрепленных за ними социальных расходов на своих территориях;

полное освобождение бюджетов местных органов государственного управления от обязанностей обеспечения финансовыми средствами социальных выплат, льгот и других расходов, установленных федеральными и региональными законами, и принятие функций финансирования таких расходов только при передаче соответствующего объема дополнительных

средств федерального и (или ) регионального бюджетов в виде субсидий, субвенций и других форм финансовой поддержки;

передача всех расходных полномочий в сфере базовых услуг по здравоохранению, культуре, искусству, школьному и начальному профессиональному образованию местным органам государственного управления, а полномочий финансирования этих расходов - органам местного самоуправления на соответствующих территориях;

освобождение всех местных бюджетов от обязанностей финансирования убытков жилищно-коммунального хозяйства и выплат жилищных пособий населению с переложением их на федеральный и региональный бюджеты.

3. В области разграничения налоговых полномочий и доходных источников основной целью этого направления реализации Программы является существенное повышение роли собственных доходов (налогов) местных бюджетов, имея в виду переход в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

В том же ракурсе, что и по разграничению расходных полномочий, попытаемся уточнить и дополнить Программные подходы к достижению названной выше цели:

расширение всех трех видов налоговых полномочий местных органов государственного управления: прав и обязанностей в области нормативно-правового регулирования, сбора и закрепления в полном объеме всех местных по статусу налогов и сборов, что позволит предотвратить недобросовестную налоговую конкуренцию и обеспечить единство налогового пространства;

законодательное закрепление всех собственных доходных источников (собственные налоги и отчисления по нормативам от регулирующих федеральных и региональных налогов) за местными бюджетами на посто-

янной или долговременной (на срок не менее 5 лет) основе в соответствии с установленным разграничением расходных полномочий ;

исключение практики расщепления поступлений местных налогов в бюджеты других уровней (зачисление 100% этих налоговых поступлений в местные бюджеты);

строгое соблюдение принципа уплаты налогов, поступающих в местные бюджеты, по месту фактической деятельности налогоплательщиков.

Следует уточнить и Программные принципы, на которых должно базироваться разграничение местных налогов (налоговых полномочий) и доходных источников:

стабильность разделения доходов между бюджетами федеральных, региональных и местных органов государственной власти и управления на основе единых подходов, обеспечивающих заинтересованность местных органов в обеспечении роста экономики и налоговых потенциалов соответствующих территорий;

достаточность объема закрепленных местными органами государственного управления доходных источников за органами местного самоуправления для финансирования последними всех закрепленных за ними расходов в пределах не ниже государственных минимальных стандартов;

собственные доходы бюджетов местных органов государственного управления должны быть основным источником эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий на уровне не ниже государственных минимальных стандартов;

налоговые полномочия местных органов государственного управления не должны ограничивать территориальное перемещение капитала, рабочей силы, товаров (услуг) и перекладывать налоговое бремя на другие территории, а также ущемлять интересы одних нижестоящих территорий по сравнению с другими;

разграничение налоговых полномочий и доходных источников на уровне местных органов государственного управления должно ориентироваться не на горизонтальное, а на вертикальное бюджетное выравнивание;

распределение доходов местных органов государственного управление по нижестоящим бюджетам органов местного самоуправления должно строиться по принципу горизонтального выравнивания территорий;

каждому уровню местных бюджетов должен быть гарантирован минимальный норматив (в зависимости от типа местного бюджета) отчислений от налогов, поступления от которых в соответствии с федеральным законодательством подлежат разделению между региональными и местными бюджетами;

часть доходов от регулирующих федеральных и региональных налогов в местные бюджеты первого уровня (типа) и от регулирующих местных налогов в местные бюджеты второго уровня (типа) может распределяться на основе формализованных методик (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т.п.) с учетом территориальных особенностей.

В целом, в соответствии с Программой, при разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами следует руководствоваться следующими критериями: стабильности, экономической эффективности, территориальной мобильности и равномерности размещения налоговой базы, социальной справедливости и бюджетной ответственности.

Предполагается, что к 2005 году произойдут следующие изменения в разграничении налоговых полномочий и источников, имеющие непосредственное отношение к бюджетам городов регионального значения:

а) законодательное закрепление на долгосрочной основе 100% поступлений налога на доходы физических лиц и не менее 70% поступлений

налога на прибыль организаций за консолидированными бюджетами субъектов РФ с разделением между региональными и местными бюджетами, в том числе, с выделением в составе налоговых поступлений в местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей;

б) закрепление за бюджетами субъектов РФ 100% платежей за поль  
зование общераспространенными природными ресурсами с разделением  
поступлений между региональными и местными бюджетами(с возможным  
последующим их преобразованием в региональные налоги);

в) повышение степени централизации платежей за неравномерно раз  
мещенные природные ресурсы (по углеводородному сырью и т.п.);

г) изменение пропорций расщепления налога с продаж в пользу мест  
ных бюджетов;

д) отмена налога на пользование автодорог и введение регионального  
транспортного налога;

е) замена регионального налога на имущество предприятий, местных  
налогов на имущество физических лиц и на землю местным налогом на  
недвижимость;

ж) закрепление 100% поступлений единых налогов на вмененный до  
ход и при упрощенной системе налогообложения, а также единого сель  
скохозяйственного налога за местными бюджетами с расширением пол  
номочий местных органов власти по этим специальным налоговым режи  
мам.

4. Наконец, остановимся на наиболее существенных рекомендациях Программы в части предоставления финансовой помощи бюджетам других уровней:

## Городские бюджеты в системе местных финансов

Развитие демократических принципов в государственном устройстве привело к выделению из государственной системы управления самостоятельного его уровня - местного самоуправления. Это стало очевидным, поскольку эффективное решение ряда задач возможно не из далекого центра, а непосредственно местными органами власти, которые ближе стоят к насущным проблемам своих территорий, в большей степени знакомы с ними и потому могут находить более целесообразные решения.

Местное самоуправление - это признанная и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения в интересах населения. Местное, включая городское, самоуправление призвано обеспечить управление муниципальной собственностью, социально-экономическое развитие соответствующей территории, потребности населения социально-культурного и коммунально-бытового характера и других жизненно важных условий жизнеобеспечения населения территории. Для выполнения возложенных функций органам муниципального (городского) управления необходимо иметь прочную материальную и финансовую базу, каковой в настоящее время являются местные (городские) финансы. Основы построения структуры городского муниципального управления см. Рис. 1.

Существует множество попыток определения местных финансов как отдельной финансовой категории. Они встречаются уже в 1926 году. Положение о местных финансах от 1926 года характеризует их как «составную часть единой системы финансов Союза ССР и находящуюся в непосредственном ведении местных Советов и их исполнительных комитетов»1.

С последней позицией вряд ли можно согласиться, ведь финансы это не денежные средства, а система денежных отношений, обеспечивающая распределение и перераспределение валового продукта и национального дохода для обеспечения экономического и социального развития общества. Уровень социально-экономического развития зависит от эффективности построения системы этих экономических отношений. С этих позиций ближе к истине стоят другие дефиниции местных финансов в трудах современных отечественных экономистов.

## Доходная самостоятельность бюджетов городов регионального значения

Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определили местную власть как самостоятельную сферу местного самоуправления, осуществляющую свою деятельность в значительной мере под собственную ответственность и за счет собственных средств.

В этой связи, особую значимость приобретает проблема формирования доходов городского бюджета. При этом необходимо исходить из того, что города регионального значения представляют собой крупную территориальную единицу, целостное финансовое образование. Следовательно, в современных условиях важнейшим вопросом является обеспечение их финансовой самостоятельности.

Под самостоятельностью субъекта подразумевается его способность к выполнению определенных действий, совершаемых исходя из собственных целей и задач, с минимальной помощью извне.

Самостоятельность муниципального образования следует рассматривать с правовой и финансовой точек зрения. Причем, обе они тесно взаимосвязаны. Правовая самостоятельность не может быть реализована без финансовой самостоятельности. И наоборот, финансовая самостоятельность становится реальностью только после закрепления ее в соответствующих правовых актах. Право муниципального образования на самостоятельное решение вопросов местного значения не имеет смысла, если нет материальных и финансовых ресурсов. Поэтому действительной финансовой самостоятельностью является достаточное наличие законодательно закрепленных собственных доходов в общем объеме всех источников формирования бюджета.

В Бюджетном кодексе РФ (статья 31) установлено, что самостоятельность бюджетов означает «наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы РФ, определяемых в соответствии с законодательством РФ».

На наш взгляд, наличие перечня собственных источников доходов -это необходимое, но не достаточное условие бюджетной самостоятельности. Последняя во многом определяется не столько перечнем собственных источников бюджета каждого уровня, сколько фактическим размером и уровнем собственных доходов в общем объеме средств соответствующего бюджета. Об этом свидетельствуют проведенные нами исследования по столичным городам Поволжского района.

Мы считаем, что финансовая самостоятельность города отражает такой объем и качественное состояние его бюджета, которые при наличии установленных прав и обязанностей позволяют максимально обеспечить самостоятельное решение задач местного значения.

Бюджетный кодекс РФ относит к собственным доходам доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами полностью или частично (в определенной доле) на постоянной (долговременной, на срок не менее 3-х лет) основе. То есть, местные по статусу налоги, которые устанавливаются вышестоящими органами власти и лишь частично, в определенных долях, поступают в местные бюджеты, также считаются собственными местными доходами. Мы считаем, что закрепленные таким образом налоги нельзя называть и относить к собственным доходам, так как органы местного самоуправления не могут влиять ни на налоговую базу, ни на размер долевых отчислений в собственный бюджет, а отчасти, и на ставку. А ведь именно участие местных органов управления в установлении и регулировании этих доходов отличает собственные ресурсы от других, предоставляемых им на правах пользования вышестоящими органами власти. Кроме того, при расчетах финансовой помощи Министерством финансов РФ рекомендуется для определения долей территорий в Фонде финансов поддержки муниципальных образований, суммы отчислений от регулирующих доходов также учитывать как собственные (условно-собственные) доходы. Из вышесказанного следует: а) Кодекс позволяет осуществлять централизацию любого вида собственного по статусу местного налога в региональный и федеральный бюджет без согласования с муниципальными органами власти; б) Кодекс излагает содержание принципов самостоятельности бюджетов лишь как формальное наличие собственных источников доходов, независимо от фактического их уровня в бюджете. Поэтому, необходимо четко определить, что же такое собственные доходы местных бюджетов. Например, Швецов А. пишет по этому поводу: «Логично было бы эти собственные доходы определить как финансовые средства, полученные местными властями вследствие принятия ими самостоятельных решений. Если речь идет о налогах, то органы местного самоуправления должны были бы иметь собственное право установить ставки налогообложения в зависимости от своих потребностей, а также от готовности и возможности налогоплательщиков нести определенное налоговое бремя».1

Мы согласны с таким определением, но считаем, что в нем отражены не все критерии, которые должны быть присущи собственным доходам местных (городских) бюджетов. Ведь и сейчас, органы местного самоуправления имеют право устанавливать конкретные размеры ставок отдельных налогов в рамках их предельных уровней. Очевидно, главным критерием (по отношению к другим) отнесения местных доходов к собственным является поступление всех местных по статусу налогов в полном объеме в соответствующий муниципальный бюджет. Эти собственные доходы должны составлять основу формирования общей доходной базы

Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов/УВопросы экономики. 2001. №8. С.150. бюджетов муниципальных образований, особенно городов, способной обеспечивать достойное выполнение возложенных на местные органы власти функций. Однако собственная доходная база местных (городских) бюджетов не ограничивается только такими местными доходами. В ее состав должны быть включены также доходы, закрепленные за муниципальным уровнем на основе разделенных местных ставок и долговременных нормативов отчислений от регулирующих налогов.

Таким образом, мы считаем, что собственные местные налоговые доходы - это такие доходы, которые самостоятельно формируются, устанавливаются по основным элементам налогообложения местными органами власти и в полном объеме поступают в соответствующий муниципальный бюджет, а также доходные источники, закрепленные на основе разделенных местных ставок и (или) долговременных нормативов отчислений (на срок не менее 5 лет) от регулирующих налогов. Именно такой подход предлагается положить в основу политики бюджетного федерализма на местах при формировании доходной базы муниципальных (включая городские) бюджетов. Только в этом случае (собственные доходы - основа бюджета) можно обеспечить заинтересованность в приращении налогового потенциала и ответственность муниципалитетов в эффективном использовании бюджетных средств. Что же касается городов регионального значения, то доля таких собственных доходов должна составлять не менее 70% всех доходов их бюджетов, учитывая, что эти города, как правило, являются муниципалитетами - донорами.

class3 **Основные направления повышения эффективности использования**

**средств бюджетов крупных городов** class3

## Пути рационализации состава и структуры расходов бюджета города

Основным назначением городского бюджета является финансовое обеспечение выполнения функций, возложенных на городские органы власти (проведение социальной политики, развитие здравоохранения, культуры, искусства, образования и т. д.), то есть создание необходимых жизненных условий населению муниципального образования. Поэтому, как уже отмечалось ранее, на местный уровень управления передано в среднем более 60% всех расходов на социальную сферу. Таким образом, основной задачей органов местного самоуправления является развитие жизненного уровня населения как производителя и потребителя материальных и социальных благ. С учётом этого формируются и расходы муниципальных образований, которые имеют тенденцию к постоянному росту (см. Табл. 20).

Такой уровень расходов сказывается на возможностях городских властей обеспечивать население необходимыми социальными услугами и развивать местное хозяйство, создавать достаточный бюджет развития города и обеспечивать постоянный его рост. В результате, в 2001 году в бюджет развития было направлено всего 2,8% всех расходов, то есть почти в 2 раза меньше, чем в 1999 году и в 1,5 раза меньше, чем в 2000 году. Это связано с тем, что из бюджета города финансируются в основном расходы, имеющие социальную направленность, а остающиеся доходы не могут обеспечить в должной мере развитие столичного города. Отсюда, рассмотрение проблемы развития бюджетной сферы в основном сводятся только к поиску дополнительных доходных источников. Мы считаем, что не менее важное значение имеет проблема экономного использования бюджетных средств. В этой связи, необходимо обеспечить эффективную систему бюджетных расходов, при которой имеющиеся бюджетные ресурсы работали бы с оптимальной отдачей. Сложившийся состав и структура расходов бюджета г. Саратова представлена в Табл. 21.

Как видно из таблицы, подавляющая часть расходов бюджета г. Саратова (60-70%) приходится на финансирование социальной сферы. Причём, эти расходы постоянно растут. В условиях рыночных отношений содержание социальных объектов стало обременительным для предприятий, в результате, большой их объём был передан органам местного самоуправления. За 1993-1997 гг. было передано в муниципальную собственность: жилого фонда - около 80%, яслей и детских садов - 76%, медицинских учреждений - 82%, спортивных сооружений - 84%, лагерей для летнего отдыха детей - 75%, санаториев - 70%, профилакториев - 60%.

Сложившаяся в прошлом сеть бюджетных учреждений и местного хозяйства, а также передача ведомствами и акционерными обществами жилья и объектов социально-культурной сферы на бюджет города с единственной целью избавиться от расходов на их содержание привело к резкому увеличению расходной части бюджета города. Возмещение расходов из федерального бюджета на принятую сеть производиться частично, через год - полтора, в форме зачётов. Так, в 2000 году получены уведомления Министерства финансов области 30.06.2000г. на сумму 56,7 млн. руб., 19.09.2000г. на 59,9 млн. руб. и 30.12.2000г. на 998,1 млн. руб. на погашение задолженности по принятым объектам жилищного хозяйства и социально-культурной сферы по состоянию на 01.01.1999 года. При расширении сети без достаточного на то обоснования, уменьшались нормативы отчислений от налогов, например, по налогу на доходы физических лиц в 2001г. по сравнению с 1998г. с 85% до 54%.

Как и в предыдущие годы, бюджету города не производится возмещение компенсаций по увеличению расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти. Так, в соответствие с постановлением Правительства РФ от 18.03.1999 №309 и от 30.03.2000 №282 «О повышении ставок (окладов) ETC по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» тарифные коэффициенты увеличены в 1,2 раза с 1.04.99г. и с 1.04.2000г., на что дополнительно потребовалось 76,4 млн. руб., а областью восстановлено лишь 7,8 млн. руб. Еще более тяжело отразилось на городских бюджетах повышение заработной платы бюджетникам в 1,5 и 1,9 раз с 2002г., поскольку основная повышенная расходная нагрузка должна быть покрыта за счет изыскания регионами и городами своих внутренних резервов.