Гордон Наталия Николаевна. Бюджеты муниципальных образований Северо-Западного региона РФ: формирование, исполнение, контроль : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2000 188 c. РГБ ОД, 61:01-8/1760-9

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Бюджетные ресурсы субъектов Российской Федерации 8

1.1. Бюджетная система РФ и основные направления ее реформирования 8

1.2. Значение бюджета в развитии экономики и социальной сферы территории 39

1.3. Государственное субсидирование и выравнивание местных бюджетов в промышленно-развитых странах 51

Глава 2. Формирование бюджетов органов местного самоуправления в условиях новой модели межбюджетных отношений 60

2.1. Эволюция и современные проблемы правового обеспечения бюджетного процесса 60

2.2. Организационные основы местного самоуправления 70

2.3. Необходимость и методы бюджетного прогнозирования в муниципальных образованиях 77

2.4. Финансовое обеспечение минимальных местных бюджетов 97

Глава 3. Новые технологии исполнения бюджетов муниципальных образований 113

3.1. Совершенствование организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях 113

3.2. Развитие казначейского механизма исполнения местных бюджетов 123

3.3. Контрольно-аналитическая работа как элемент управления бюджетными потоками 138

Заключение 146

Литература 149

Приложения 152

**Введение к работе**

Успешное осуществление социально-экономических реформ в Российской Федерации, направленных на переход от централизованной формы управления к рыночной, в значительной степени зависит от позитивных преобразований в бюджетной сфере. При этом ключевая роль отводится устойчивому и сбалансированному функционированию всех звеньев бюджетной системы РФ, эффективному применению бюджетных методов в регулировании территориального развития. Формирование бюджетной системы Российской Федерации, отвечающей современным экономическим требованиям, предполагает разработку и законодательное закрепление адекватных принципов ее построения. Федеративный характер государственного устройства радикально влияет на основы построения бюджетной системы страны, источники формирования доходов и направления расходов бюджетов всех уровней. В рамках проводимых в России бюджетной и налоговой реформ возрастает роль местных бюджетов - с одной стороны, как источника финансирования социально-экономической инфраструктуры территории, с другой, как важного структурного звена бюджетной системы РФ. В связи со сложным положением экономики России, новой модели ее развития возрастает острота вопросов межбюджетных отношений, несбалансированности минимально необходимых расходов бюджетов большинства территорий, перестройки организационной схемы формирования и исполнения местного бюджета. Повышение же результативности бюджетного воздействия зависит не только от эффективного решения данных вопросов на федеральном уровне, но и от учета факторов, определяющих развитие региональной экономики, теоретической обоснованности осуществляемых в ней преобразований.

Исследованию сущности бюджета и его новой роли в макроэкономическом регулировании уделяется большое внимание в работах российских и зарубежных ученых, но отсутствие единых подходов к определению понятия «местный бюджет», разнообразие мнений по поводу характерных для него функций, фрагментарность анализа новых явлений и тенденций, возникающих в области бюджетного перераспределения, обусловили необходимость углубленного исследования проблем местных бюджетов и востребованность разработки предложений по совершенствованию бюджетного процесса на местном уровне.

Отсутствие достаточной и стабильной доходной базы местных бюджетов, противоречивость взаимоотношений с вышестоящим бюджетом, ограниченный характер контрольно-аналитической работы на местном уровне не позволяют органам местного самоуправления в полной мере осуществлять управление бюджетными потоками на подведомственной им территории. Проблему совершенствования бюджетного процесса на местном уровне нельзя решать обособленно от правовых аспектов, особенностей бюджетного процесса в регионе вне вопросов производственного, финансового, инвестиционного потенциала территории.

Теоретические аспекты развития системы территориальных и местных бюджетов, проблемы финансового и бюджетного регулирования, нашли отражение в трудах О.В.Богачевой, В.Г.Белолипецкого, М.Д.Васильевой, Э.А.Вознесенского, О.В.Врублевской, Л.Г.Дробозиной, В.ПДьяченко, Э.В.Залукаевой, А Г.Игудина, В.В Истомина, А.Лаврова, К.Лайкам, С Лушина, Н.С.Максимовой, Л. П Павловой, В.Г.Панского, Ю.В.Пешехонова, Г Б. Поляка, ЛИ.Прониной, В М. Род ио но вой, М.В.Романовского, Б.М.Сабанти, М.А.Смирнова, С П.Солянниковой, С.А.Суспицина, М.И.Ходоровича, С.Н.Хурсевича, Д.Г.Черника, Н.А.Ширкевич и других авторов.

Функционирование отдельных элементов механизма финансового регулирования экономики и социальной сферы, организация бюджетного процесса не только в России, но и целом ряде промышленно развитых зарубежных стран, безусловно, являются предметом изучения достаточно широкого круга экономистов. Отдавая должное значимости проводимых исследований для развития финансовой науки и практики государственного управления, следует отметить, что недостаточное изучение накопленного опыта негативно сказывается на формировании финансовой стратегии российского государства, а современные тенденции развития экономики, политика социально-экономических реформ предопределили необходимость дополнительных исследований специфики и эффективных методов формирования, исполнения и контроля бюджетов муниципальных образований.

Актуальность и практическая значимость данных проблем обосновали выбор темы диссертационной работы, постановку ее целей и задач, направлений исследования.

Цель работы заключается в разработке предложений по совершенствованию системы управления бюджетными ресурсами на местном уровне в соответствии с законодательно закрепленными принципами построения бюджетной системы и межбюджетных отношений. Реализация поставленной цели потребовала:

изучения широкого круга взглядов российских экономистов на проблемы бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований;

систематизации опыта функционирования местных бюджетов в странах с развитой рыночной экономикой и возможностей его использования в России;

исследования финансовой обеспеченности экономического и социального развития регионов, ресурсного потенциала органов местного самоуправления,

анализа специфики управления бюджетными ресурсами на всех стадиях бюджетного процесса,

определения значимости местных бюджетов в развитии экономики и социальной сферы территории в современных условиях;

аналитического обобщения факторов, определяющих динамику бюджетных ресурсов территории и характер межбюджетных отношений;

изучения причин растущего дефицита местных бюджетов, низкого налогового потенциала территории и организационных недостатков действующей системы формирования бюджетов;

оценки состояния финансового контроля как элемента управления бюджетными потоками и обоснования необходимости его осуществления на всех стадиях бюджетного процесса.

Объектом исследования в силу широкого спектра изучаемых проблем явились бюджеты, бюджетный процесс, система межбюджетных отношений в ряде субъектов Северо-западного региона Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований.

Методологическую основу исследования составили: диалектический способ познания; системный подход, принципы формальной логики, методы экономического анализа и синтеза, финансового прогнозирования; приемы индуктивного и дедуктивного изучения.

Теоретической базой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых и практиков в области экономики и финансов, законодательные акты Российской Федерации, решения органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления по вопросам формирования, исполнения бюджетов, финансового контроля, бюджетного регулирования, межбюджетных отношений, нормативно-методические и инструктивные материалы центральных и местных финансовых и налоговых органов.

В качестве информационной базы использованы данные Госкомстата России, Архангельского, Вологодского и др. областных комитетов по статистике; финансовых, налоговых органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления, данные архивов и периодических изданий; научно-практических конференций и семинаров. Научная новизна исследования заключается в следующем.

аргументированы доминирующая роль бюджетной системы в финансовом регулировании, необходимость совершенствования методов бюджетного прогнозирования на основе разработки балансов финансовых ресурсов в субъектах Федерации и муниципальных образованиях;

обоснованы причины возрастания роли местных бюджетов в регулировании экономики и социальной сферы муниципальных образований в условиях трансформации межбюджетных отношений;

выявлены особенности структуры доходов и расходов местных бюджетов Северного и Северо-западного экономических районов и факторы, определяющие эти особенности;

по результатам ретроспективной систематизации взглядов отечественных и зарубежных ученых, анализа зарубежной практики обоснована целесообразность использования в России некоторых элементов налоговых систем и опыта бюджетного выравнивания в промышленно-развитых странах,

разработаны предложения по минимизации различий бюджетной обеспеченности муниципальных образований в субъектах РФ Северного и Северо-западного экономических районов, обоснована необходимость дифференцированного подхода к определению форм и размера финансовой поддержки муниципалитетов;

аргументирована возможность выбора варианта перехода на казначейское исполнение бюджетов муниципальных образований;

разработаны предложения по повышению эффективности контрольно- аналитической работы в бюджетном процессе на местном уровне;

обобщен российский опыт реформирования правового обеспечения бюджетного процесса на местном уровне; доказана целесообразность законодательного закрепления отдельных новых правовых положений, регламентирующий бюджетный процесс.

Практическая значимость диссертации определяется доведением ряда теоретических положений и выводов до уровня конкретных практических рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

Структура диссертационной работы обусловлена поставленной целью и задачами исследования. Диссертация общим объемом 188 страниц состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы; содержит 36 таблиц, 26 рисунков, 16 таблиц приложения.

Результаты работы доложены на Ш-ей международной научно-практической конференции ученых**и**преподавателей «Стратегические интересы и актуальные проблемы России на Европейском Севере», проведенной Международным Институтом Управления (г. Архангельск)**и** Стокгольмской Школой Экономики (Швеция) с 18 по 20 мая 2000 г., научных конференциях, проведенных Институтом экологических проблем Севера УрО РАН (секция «Экономика») с 23 по 25 июня 1998 года и Севмашвтузом г. Северодвинска 1 марта 2000 года; выборочные результаты исследования учтены учтены при разработке стратегического плана социально-экономического развития г. Северодвинска до 2010 года**и** прогноза социально-экономического развития города на 2001-2003 гг.; используются в работе отдела экономического прогнозирования и тарифно-ценовой политики администрации муниципального образования Северодвинск, Экспертно-аналитического координационного совета при Главе Администрации Архангельской области, в учебном процессе ВУЗов Архангельской области.

Во введении дается обоснование актуальности темы, определяется научная новизна, практическая значимость и структура работы.

В первой главе исследуются вопросы сущности бюджета, бюджетного процесса и структуры бюджетной системы РФ. Особое внимание уделяется уточнению базовых понятий в основополагающих нормативных документах и Бюджетном кодексе. Федеративный характер РФ, существенные различия в социально-экономическом развитии субъектов РФ и муниципальных образований объективно потребовали учета этих особенностей в бюджетном механизме. Существенные различия в масштабах муниципальных образований, приоритетных направлениях расходования бюджетных средств, степени их дотационности и самостоятельности позволили выявить особенности структуры доходной и расходной базы местных бюджетов СевероЗападного региона, что дало право судить об их устойчивости, степени реализации концептуальных основ финансово-бюджетной политики органами местного самоуправления, обострении противоречий в межбюджетных отношениях и приоритетных направлениях финансирования расходов местных бюджетов.

Потенциал экономического развития территории во многом зависит от социальной защищенности населения, что свидетельствует о необходимости согласованного решения проблем развития экономики и укрепления бюджета. Этот тезис определил необходимость исследования бюджетной мощности территорий, одним из главных показателей которой является бюджетный потенциал. Дальнейшее исследование позволило утверждать о наличии двусторонней связи между состоянием бюджета и уровнем социально-экономического развития соответствующей территории. Изучение же зарубежного опыта регулирования межбюджетных взаимоотношений, завершающее главу, дало возможность сделать выводы о полезности использования некоторых аспектов налоговой и бюджетной политики в практике бюджетного процесса РФ.

Вторая глава диссертационной работы наряду с оценкой нормативно-правовой базы, регулирующей бюджетные отношения и характеризующей становление органов местного самоуправления как субъектов бюджетного права, включает изучение проблем бюджетного регулирования в субъектах РФ. Но исследование структуры финансовых ресурсов субъектов РФ проводится нами не для совершенствования стратегии финансового регулирования, а с тем, чтобы определить значение и роль при этом бюджетной системы. Практика разработки финансовых планов в субъектах Федерации показала использование ограниченного круга методов составления прогнозов. Построение же эконометрических моделей, описывающих динамику показателей финансовых планов в зависимости от факторов, влияющих на экономические процессы, и корреляционно-регрессионный анализ не проводятся. На основе этих и других критических замечаний по проблемам разработки балансов финансовых ресурсов в Архангельской области и изучения опыта формирования таких документов в муниципальных образованиях других субъектов РФ нами предлагается единая форма составления БФР на местном уровне.

Актуальность вопросов бюджетного регулирования в субъектах РФ обусловила необходимость исследования проблемы формирования минимальных местных бюджетов. Ряд методических и практических рекомендаций по данной направлению завершают вторую главу диссертационной работы.

Третья глава посвящена изучению проблем исполнения местных бюджетов, повышению эффективности контрольно-экономической работы в бюджетном процессе муниципальных образований. При этом ведущее место отводится казначейскому механизму исполнения местных бюджетов, как непосредственно органами казначейства, так и структурными подразделениями Управления админисграции муниципального образования. Разделение же полномочий органов финансового контроля, их тесное сотрудничество и взаимное обеспечение достоверной необходимой информацией, законодательное закрепление деятельности территориальных органов аудита и контроля бюджетных ресурсов приблизят реальность соблюдения принципов построения бюджетной системы, будут способствовать сглаживанию межбюджетных противоречий и окажут позитивное влияние на укрепление самостоятельности местных и региональных бюджетов.

В заключении приводятся основные выводы и предложения, полученные в ходе проведенной работы

Совершенствование бюджетного процесса в муниципальных образованиях является важнейшим условием на пути к преодолению современного кризиса бюджетной системы в РФ в целом. Важнейшая роль местных бюджетов приходит в явное противоречие с практикой формирования их доходной базы, а ярко выраженный высокий процент субсидирования местных бюджетов делает особо актуальными проблемы разработки новых принципов их балансировки.

## Бюджетная система РФ и основные направления ее реформирования

Современные экономические преобразования в РФ проявляются прежде всего в реформировании бюджетного механизма. Бюджет сегодня - не только элемент финансовой системы, главное действенное звено в плане регулирования финансовых потоков. За ним закрепилась важнейшая роль обеспечения поступательного развития экономики России и регионов. Нестабильное экономическое положение страны, острота вопросов межбюджетных отношений, несбалансированность даже минимально необходимых расходов бюджетов территорий, предполагают необходимость совершенствования механизма формирования и использования финансовых, в т.ч. и бюджетных, ресурсов. Реформирование бюджетной системы в Российской Федерации - многоэтапный, продолжительный процесс, что обусловлено необходимостью пересмотра целого ряда вопросов: функциональной и профессиональной компетенции, нормативно-правовой основы деятельности органов власти и местного самоуправления, эффективности бюджетного процесса.

Бюджетная система - сложный механизм, отражающий особенности страны, ее социально-экономического строя и государственного устройства. Она формируется на основе совокупности социально-экономических, правовых и других особенностей, характеризующих государство. Одной из причин бюджетного кризиса, проявляющегося в обострении проблем экономической и социальной инфраструктуры, является падение объемов промышленного производства, что, в конечном итоге, ведет к сокращению бюджетных доходов.

Говоря о современном положении бюджета, важно отметить преимущество его новой структуры по сравнению уже с периодом начала 90-х годов как важного шага в совершенствовании межбюджетных отношений, повышении самостоятельности и роли бюджетов в развитии экономики, расширении компетенции органов власти в вопросах регулирования региональных финансов. При этом деление бюджета на федеральный, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты остается неизбежно важнейшим фактором обострения взаимоотношений между ними.

Обратимся к соответствующей терминологии. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса, «бюджетная система РФ - это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов». Таким образом, если прежде государственные финансы включали «федеральный, областной (краевой, республиканский), местный (районный, городской) бюджеты, государственную кредитную систему, систему государственного страхования, пенсионный фонд, внебюджетные фонды и т.п.» , то обособление внебюджетных фондов заставляет модифицировать понятие государственных финансов как систему отношений бюджетной системы и государственного кредита (рис. 1.11).

## Эволюция и современные проблемы правового обеспечения бюджетного процесса

Одной из причин возникающих противоречий в развитии местных бюджетов РФ является несовпадение интересов отдельных уровней бюджетной системы. Эти противоречия выражаются в сокращении до минимума периода кардинального реформирования территориального бюджетного механизма, с одной стороны, и отсутствием достаточно подготовленных для работы в новых условиях кадров — с другой; необходимости стабилизации бюджетов и неоднозначном методическом обеспечении бюджетного процесса на всех его стадиях; относительной демократизации межбюджетных отношений и субъективизме в их организации на местах. Сглаживание противоречий возможно, на наш взгляд, только в случае четкой нормативно-правовой базы бюджетного процесса.

Предыдущая глава диссертационной работы содержит многочисленные определения структурных элементов финансовой системы, системы финансов, бюджетной системы и бюджетного процесса. На первый взгляд, создается впечатление существования вполне конкретных, единственных и общепринятых трактовок и понятий. Но с обращением к различным источникам, в первую очередь, к законодательным документам, обращают на себя внимание факты несоответствия и, порой, даже взаимоисключения понятий одних и тех же экономических категорий.

На протяжении 1992-1997 гг. происходило неуклонное снижение уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В каждом из них объем доходной части бюджетов с 1993 г. упал ниже объема минимально необходимых расходов, что привело к возникновению задолженности местных бюджетов, прежде всего, перед работниками социальной сферы. Местные бюджеты, не смотря на закрепленный в законодательстве принцип их самостоятельности, фактически формируются субъектами РФ по произвольно устанавливаемым и ежегодно меняющимся нормативам. Собственные доходы составляют незначительную долю в общем объеме доходов местных бюджетов. Это ставит их в полную зависимость от субъектов РФ и «не позволяет муниципальным образованиям осуществлять не только перспективное планирование, но и нормально финансировать свои неотложные нужды». Обзор нормативно-правовой базы, регулирующей бюджетные отношения и характеризующей становление органов местного самоуправления как субъектов бюджетного права, позволяет выделить три основных этапа развития бюджетных прав органов местного самоуправления, различающихся по организационному построению и структуре самой системы местного управления, а также по объему полномочий и компетенции органов местного самоуправления в области бюджетно-финансовой деятельности и управления муниципальной собственностью.

Первый этап, охватывающий период с начала 1990 года по июнь 1991 года, обусловлен возрождением института местного самоуправления в нашей стране, непосредственно связан с принятием законов «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09.04.1990 и «О собственности в СССР» от 06.03.1990. На данном этапе впервые за послереволюционный период было сформулировано и юридически регламентировано понятие «местное самоуправление», определена его экономическая основа, закреплено право создания коллективной собственности. На этом этапе местное самоуправление еще не выделено в отдельную сферу и входит в систему централизованного государственного механизма управления. В силу этого положения основные принципы местного самоуправления: самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения, многообразие его организационных форм осуществления, соразмерность полномочий материально-финансовым ресурсам изначально не могли быть реализованы в полном объеме.

Расширение полномочий местных органов власти, являющихся правовым выражением его функций, связанных с управлением муниципальной собственностью, регулированием собственных финансовых ресурсов, обеспечением потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых услугах, потребовало, в свою очередь, укрепления материально-финансовой основы местного самоуправления. Законом «О собственности в СССР» состав муниципальной собственности как разновидности государственной собственности, был конкретно не определен, что впоследствии негативно отразилось на процессе приватизации, на ход которой местные власти практически не могли оказать ощутимого влияния, а, следовательно, и получать доходы в прогнозируемых размерах.

Признание государством местного самоуправления предполагало закрепление за местными органами власти прав на минимальный размер бюджета исходя из нормативов бюджетной обеспеченности на одного жителя, устанавливаемый союзными и автономными республиками, поэтому при разработке закона преследовалась цель объективизации бюджетного планирования, позволяющей уже на стадии проектных разработок по различным видам расходов местных бюджетов выявлять «узкие» места в обеспеченности конкретных административно-территориальных единиц. Однако на данном этапе она так и не была достигнута.

Особое внимание в этот период было уделено конкретизации состава финансовых ресурсов местного самоуправления в целях составления территориальных сводных финансовых планов, объективно отражающих все финансово-кредитные потоки, которые участвуют в социально-экономическом развитии региона. Это связано, прежде всего, с созданием внебюджетных фондов, которое на местном уровне оказывало влияние на материальную заинтересованность местных органов самоуправления путем предоставления им более широкой возможности для использования полученных сверхплановых доходов и неосвоенных средств. Тем не менее, процесс создания внебюджетных фондов приобрел несколько хаотичный характер, что, возможно, было вызвано их сверхнеобходимым количеством, отсутствием реальности источников формирования фондов и учета вероятности роста скрытого дефицита местных бюджетов вследствие несбалансированности внебюджетных фондов, а также несоблюдением правовой регламентации взаимоотношений хозяйствующих субъектов с местными органами самоуправления по поводу формирования внебюджетных фондов. Однако, с позиций рассматриваемого периода (1990 - 1991 гг.) создание внебюджетных фондов - объективная необходимость и эффективное решение задачи расширения финансовых возможностей органов власти и местного самоуправления.

Перечисленные права органов местного самоуправления отражают возросшее значение территориальных подходов к развитию экономики и повышение роли местных бюджетов, выступающих в качестве инструмента стимулирования и регулятора пропорций перераспределения финансовых ресурсов.

Второй этап становления системы местного самоуправления (июль 1991 г,- декабрь 1993 г.) связан с изменением государственности в стране и, соответственно, российского бюджета, что непременно повлияло на изменение структуры и системы органов местного самоуправления и состояло в регламентации их компетенции и полномочий в бюджетной сфере. Более детальное изучение реализуемых в данный период полномочий органов самоуправления в области бюджетно-финансовой деятельности свидетельствует, что переход к рыночным отношениям обусловил необходимость расширения компетенции местных органов в этой сфере в связи с ориентацией на саморазвитие территорий, мобилизацию собственных возможностей и ресурсов.

## Совершенствование организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях

Система управления финансами базируется на финансовой политике государства, в разработке которой участвуют законодательная и исполнительная ветви власти. Финансовая политика включает в себя бюджетную, налоговую, денежную, кредитную, ценовую и таможенную политики. Бюджетная политика государства определяется Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ и сводом других законов, устанавливающих функции отдельных органов власти в бюджетном процессе и законотворчестве. Тем не менее, нельзя сводить бюджетную политику только к бюджетному процессу, хотя это наибольшая по объему и важности работа. В целом же задача совершенствования бюджетного процесса решается по следующим направлениям: реформа межбюджетных отношений, соблюдение принципов построения бюджетной системы и повышение роли контрольно-экономической работы в бюджетном процессе.

Сегодня можно с уверенностью говорить, что на протяжении последних 3-4 лет в России существует многочисленная группа регионов с относительно благоприятным финансовым положением. Экспертами установлено, что около 30 субъектов Федерации с населением практически равным 50% всего населения страны зачисляет в федеральный бюджет больше доходов, чем тратит на своей территории средств из федерального бюджета. На обширном фактическом материале также показано, что экономическая политика в отношении субъектов Федерации, проводимая Центром, не обеспечивает значимого выравнивающего эффекта ни в плане поддержки текущих расходных потребностей регионов, ни их инвестиционных нужд. При этом анализ управленческой практики за период с 1996 по 1999 гг. ясно демонстрирует отсутствие внимания к такому важнейшему элементу механизма распределения средств федерального бюджета между регионами как прямые расходы федерального бюджета. Это обстоятельство, с одной стороны, подрывает доверие к объективности политики федеральных властей, а с другой, неизбежно и резко снижает ее эффективность.

Региональная финансовая политика федерального Центра в настоящее время не располагает полностью сформированной нормативно-правовой базой. Более того, и сама политика четко не обозначена в каких-либо официальных документах. Так, в базовом документе, определяющем общие цели и задачи государственной региональной политики в стране, - указе Президента РФ №803 от 3 июня 1996 г. «Об основных направлениях региональной политики в Российской Федерации» - нет специального упоминания о региональной финансовой политике в системе целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны. Финансовые механизмы реализации этих целей и фадач предполагаются необходимыми, естественными атрибутами осуществления взаимодействия федерального Центра с субъектами Федерации.

Практика заключения соглашений по межбюджетным отношениям в части разграничения предметов ведения и полномочий в сфере межбюджетных отношений и в области налогообложения в целом, по нашему мнению, следует оценивать как несоответствующую действующему законодательству. Она оказывает большое влияние на обострение противоречий между Центром и регионами, а последних - с местным самоуправлением.

Доходы бюджетов территорий (региональных и местных) формируют основу территориальных финансовых ресурсов, обеспечивают материальную базу для выполнения возложенных на соответствующие органы государственной власти функций. Поэтому, возможность регулирования социально-экономического развития территории напрямую зависит от устойчивости доходной базы региональных и местных бюджетов. Таким образом, каждое звено бюджетной системы РФ решает свои определенные задачи по социально-экономическому развитию соответствующей территории. Концептуальные положения построения новой бюджетной системы, отвечающей требованиям условий перехода к рыночным отношениям, законодательно закреплены в Бюджетном кодексе, устанавливающем права и взаимные обязательства федеральных и региональных властей, основные принципы, правила и элементы бюджетного процесса, полномочия представительных и исполнительных органов власти и органов местного самоуправления в ходе составления, обсуждения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней.

Структура расходов местных бюджетов формируется в зависимости от возможностей их доходной базы, экономического курса федерального Правительства, органов власти субъекта Федерации и местного самоуправления, осуществления определенных целевых программ, возрастания расходов на социальную защиту населения. Для выполнения возложенных на органы местного самоуправления функций они должны быть наделены соответствующими правами, также закрепленными законодательно. Среди направлений расходования средств местного бюджета преобладающими являются финансирование социальной инфраструктуры: образования, здравоохранения и др. Вместе с тем, достаточно большой объем ассигнований в социальную сферу по сравнению с другими направлениями расходования средств обусловлен не столько социальной направленностью бюджета, сколько лишь катастрофическим недостатком ресурсов на финансирование по другим, не менее важным направлениям.

Важным моментом в реализации бюджетной реформы являегтся обоснование концепции разграничения расходов между бюджетами, основой которой является адекватность бюджетных расходов полномочиям, закрепленным за соответствующим уровнем управления. До принятия Бюджетного кодекса этот принцип не мог быть реализован в полной мере, т.к. существовали полномочия, относимые к предметам совместного ведения, расходы по которым могли финансироваться из бюджетов разных уровней.

При регулировании движения ресурсов через бюджет любого уровня на первый план выступает адресность бюджетных ассигнований, пренебрежение которой приводит к неэффективному использованию средств. На наш взгляд, для их целевого использования необходимо осуществлять поддержку не предприятий в плане покрытия разницы в ценах, а конечных потребителей через механизм специализированных территориальных внебюджетных фондов. Комплексное использование бюджетных и внебюджетных источников позволит обеспечить эффективность и действенность территориального механизма управления экономическими процессами. Снижение потенциальных возможностей хозяйствующих субъектов влиять на состояние инвестиционного климата территории, финансировать объекты социально-культур ной сферы, способствовать повышению жизненного уровня и социальной защищенности населения привело к возрастанию роли местных бюджетов в регулировании социальных процессов территории, сопряженному с проблемами социальной напряженности бюджета, его дефицита и слабой налоговой базы.

На современном этапе развития финансовой науки нет единой методологии разработки балансов финансовых ресурсов территории, в субъектах РФ и на уровне муниципалитетов. В субъекте Федерации - Архангельской области с 1996 года данный документ даже не составляется. Между тем, БФР занимает важное место в обеспечении пропорциональности и сбалансированности общественного воспроизводства, регулировании денежного обращения, но значимость этого документа недооценивается. В целях повышения эффективности управления финансовыми ресурсами региона автор полагает уместным отразить факт встречных финансовых потоков, снижение интенсивности которых обеспечит не только экономию прямых затрат при межфондовых передачах, но и позволит территориям ощутить большую самостоятельность в процессе аккумулировании и использования ресурсов. В качестве измерителя бюджетных потоков территории а также их встречного перераспределения автором ранее предложен показатель интенсивности. Представленная же в предыдущей главе модель корреляционно-регрессионной зависимости может быть использована для прогнозирования уровня доходов местных бюджетов на основе ряда показателей социально-экономического развития территории. Регламентирующую основу для построения БФР должны составлять инструктивные документы Минфина РФ. В сводном виде эти балансы призваны обобщать доходы и расходы бюджетов и внебюджетных фондов, юридических лиц на территории муниципального образования в прогнозном году. Тем не менее, нет необходимости составления БФР любых административно-территориальных образований в составе субъекта, в то время как для муниципальных образований областного подчинения необходимо разрабатывать плановые и отчетные финансовые балансы, в которых учитывались бы все направления финансовых потоков территорий. Более того, мы считаем, что, во-первых, БФР должен включать позиции, отражающие движение частного и банковского капитала, и, во- вторых, отражать удельный вес статей в общих сумах доходов и расходов территории. При этом обязательно должны присутствовать статьи, показывающие прирост сумм кредитов, полученных территорией и размещенных на ней депозитов, и кредитов, выданных территорией, и депозитов, размещенных за ее пределами.

Для повышения эффективности использования финансовых ресурсов региона автор считает полезным вынести следующие рекомендации:

пересмотреть внутреннюю структуру отраслей социально-культурной сферы и соответствующих расходов с учетом перехода к рыночным отношениям, тенденции роста сети негосударственных учреждений, подготовки специалистов исходя из потребностей рынка труда;

расширить права местных органов самоуправления и органов власти субъектов Российской Федерации и по установлению и финансированию льгот работникам социально-культурных учреждений и организаций;

расширить участие населения в финансировании социальных услуг на основе постепенной трансформации бюджетных дотаций в адресные субсидии, выделяемые непосредственно гражданам с учетом степени нуждаемости;

обеспечить поэтапное сокращение дотационности жилищно-коммунального хозяйства и частичное перераспределение высвобождающихся средств на цели адресной поддержки нуждающихся семей;

освободить государственные внебюджетные социальные фонды от выполнения несвойственных страхованию функций и выплат; скорректировать тарифы взносов в государственные внебюджетные фонды для приведения их доходной базы в соответствие с их реальными финансовыми обязательствами;

усовершенствовать структуру и порядок формирования бюджетных расходов на социальные нужды на основе использования системы государственных минимальных социальных стандартов, обеспечить приоритетное финансирование этих расходов, недопущение секвестирования соответствующих статей бюджетов.