Бергаль Елена Викторовна. Формирование финансовых ресурсов муниципального образования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Краснодар, 1998 167 c. РГБ ОД, 61:98-8/314-X

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы формирования финансовых ресурсов местных сообществ

1.1. Понятие и специфика финансовых ресурсов муниципальных образований 8

1.2. Отечественный и зарубежный опыт становления и развития системы финансирования местных сообществ 25

Глава 2. Практика формирования и регулирования финансовых ресурсов муниципальных образований

2.1. Организационно-правовые аспекты функционирования бюджетов и внебюджетных фондов 42

2.2. Особенности формирования и регулирования местных бюджетов 56

2.3. Проблема консолидирования финансовых ресурсов территории (на примере финансовых ресурсов 78 Краснодарского края)

Глава 3. Совершенствование системы бюджетного финансирования, финансового и бюджетного планирования на территории муниципального образования

3.1. Мероприятия по обеспечению финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований 92

3.2. Методические подходы составления сводного финансового баланса города 114

Заключение 129

Список использованной литературы 137

Приложения 148

**Введение к работе**

В ходе радикальных экономических реформ в России выработана новая финансово-бюджетная политика, расширены демократические принципы управления народным хозяйством, перестроена система внутригосударственных отношений и разграничены функции между государственными (федеральными, региональными) и местными органами управления. С законодательным закреплением общих принципов местного самоуправления в РФ, проведением муниципальных выборов в основном завершен первый этап реформы местного самоуправления. Следующий этап предусматривает решение задач, направленных на создание реальной финансово-экономической основы местного самоуправления.

В России имеется около 30 тысяч местных сообществ, органы управления которых согласно Конституции РФ (1993г.), Европейской Хартии о Местном Самоуправлении (1990г.) и Федеральных законов "Об общих принципах организации местного самоуправления" (1995г.), "О финансовых основах местного самоуправления" (1997г.) должны решать на уровне местного самоуправления ключевые вопросы жизнедеятельности, производства, потребления, пространственного планирования не только для ныне живущих, но и будущих поколений. Для решения этих задач органы местного самоуправления должны иметь достаточные финансовые средства. Однако, местные финансовые ресурсы, основным источником которых являются средства местных бюджетов, в значительной мере состоят из бюджетных средств субъектов Федерации и перераспределяемых доходов от федеральных и региональных налогов, а собственная доходная база не формирует даже минимальный бюджет. Действующий "перелив" бюджетных ресурсов до сих пор ориентирован на перераспределение доходов между уровнями бюджетов. Такой механизм не может "работать" в реальной рыночной экономике, поскольку в нем отсутствуют отношения, отражающие интересы местных сообществ.

Большой вклад в разработку проблем формирования местных бюджетов, планирования финансовых ресурсов территорий внесли такие ученые-экономисты, как Л.А.Дробозина, А.Г.Игудин, Л.Г.Павлова, В.Г.Пансков, Г.Б.Поляк, В.М.Родионова, Г.К.Шеховцов. В их научных трудах заложены теоретические и методологические основы их решения. Вместе с тем широко известны публикации Л.Д.Андросова, М.В.Васильевой, А.З.Дадашева, В.И.Матеюка, Л.П.Окунева, Л.И.Якобсона, на которые опирался автор в своих научных разработках. Однако с момента публикации данных работ произошли значительные преобразования в содержании и методах финансового и бюджетного планирования, что определяет необходимость дальнейшего исследования межбюджетных отношений, новых подходов к формированию доходной части местных бюджетов и обоснованию мероприятий, способствующих укреплению финансовой базы муниципальных образований.

Актуальность названных выше проблем определили концепцию данной научной работы, цель, задачи и объекты исследования.

Цель исследования : обосновать научную концепцию финансового обеспечения муниципальных образований и разработать мероприятия по укреплению их финансовой базы.

В соответствии с намеченной целью в диссертации поставлены теоретические и практические задачи.

1. Раскрыть место и значение муниципального бюджета как основного системообразующего звена местных финансов и роль баланса финансовых ресурсов муниципального образования в перспективном финансовом и бюджетном планировании.

2. На основе изучения опыта экономически развитых стран предложить наиболее рациональные и эффективные подходы к финансовому обеспечению местных сообществ в России.

3. Выявить достоинства и недостатки организационно-правовых аспектов формирования и регулирования местных бюджетов за период с 1991 по 1997 годы и обосновать следующий этап финансовых реформ на местном уровне.

4. Разработать мероприятия по обеспечению финансово-экономической базы местного сообщества и по совершенствованию процесса финансового и бюджетного планирования на территории муниципального образования.

5. На основе критического осмысления действующих методик и практики составления сводного финансового баланса территорий предложить новые подходы к составлению баланса финансовых ресурсов муниципальных образований и создать уточненный макет баланса финансовых ресурсов города.

Предметом исследования являются финансовые отношения, возникающие у муниципальных органов власти с государственными структурами, юридическими и физическими лицами по поводу формирования финансовых ресурсов муниципального образования.

Объектом исследования является система бюджетного финансирования, межбюджетного выравнивания и финансирования инфраструктуры города за счет средств предприятий находящихся на данной территории.

Экспериментальной базой послужили данные департамента экономики и прогнозирования, департамента по финансам, бухгалтерскому учету и контролю Краснодарского края, а также данные финансового управления мэрии города Краснодара.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили диалектические методы познания, современные экономические теории, труды ведущих отечественных и зарубежных экономистов в области рассматриваемых проблем, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, материалы представительных и исполнительных органов власти Краснодарского края, города Краснодара и других территорий. Особый интерес представляют исследования материалов, подготовленных Центром Информации и Документации Совета Европы по реформе местных финансов в Центральной и Восточной Европе, а также материалов по проблемам муниципального финансирования и управления, подготовленных по заказу RTI, США.

Научная новизна проведенного исследования заключается в следующем:

1. Автором даны уточненные формулировки понятий "финансы муниципального образования", "финансовые ресурсы муниципального образования", "местный бюджет". Обосновано их отличие от трактовок, существовавших в условиях жестко централизованного государства.

2. Определены децентрализованные источники местных финансовых ресурсов, в состав которых входят прибыль к распределению, амортизационные отчисления и кредитные (заемные) средства всех хозяйствующих субъектов, находящихся на данной территории.

3. На основе анализа зарубежного опыта проведения реформ местных финансов расширен состав источников средств, используемых для выравнивания финансовой базы муниципальных образований и оптимального регулирования расходования средств.

4. На основе исследования практики функционирования местных бюджетов обосновано несоответствие расходных функций органов местных самоуправлений налоговым (доходным) поступлениям в местные бюджеты.

5. Предложен ряд поправок к проектам Бюджетного и Налогового кодексов РФ и Ж даны рекомендации исполнительным органам местного самоуправления, которые могли бы способствовать укреплению финансовой базы муниципального образования.

6. Обоснована необходимость и возможность выпуска муниципальных займов как одной из форм финансирования муниципального образования.

7. Раскрыта роль баланса финансовых ресурсов муниципального образования в процессе финансового и бюджетного планирования. Составлен уточненный макет сводного баланса финансовых ресурсов города и обоснован выбор информационной базы для его формирования.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования проведенных автором исследований и разработок при составлении сводного баланса финансовых ресурсов города, бюджета текущих расходов и бюджета развития на следующий финансовый год, а также при составлении перспективного плана экономического и социального развития муниципального образования.

Структура и объем диссертации определяются логикой исследования и направлены на раскрытие сущности механизма формирования бюджетных средств, координирования местных финансовых ресурсов и их роли в территориальном сводном финансовом планировании на уровне муниципального образования.

Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 127 наименований, проиллюстрирована 17 таблицами, 6 рисунками и 10 приложениями.

## Понятие и специфика финансовых ресурсов муниципальных образований

Финансы - это экономическая категория, важным признаком которой являются денежный и распределительный характер финансовых отношений.

Таким образом, финансы - это денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального богатства в связи с формированием денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйствования и государства и использованием их на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих, удовлетворение социальных и других потребностей общества (93, с. 12).

Данные финансовые отношения в финансовой сфере проявляются по-разному и имеют свою специфику.

Основными звеньями финансовых отношений являются:

- государственная бюджетная система, в том числе целевые бюджетные фонды;

- государственный кредит;

- фонды страхования;

- фонды хозяйствующих субъектов.

Каждое звено финансовой системы представляет собой определенную сферу финансовых отношений, а совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образовываются и используются фонды денежных средств - финансовую систему в целом.

Первые два блока финансовых отношений относятся к централизованным финансам и используются для регулирования экономики и социальных отношений на макроуровне. Финансовые отношения хозяйствующих субъектов, в том числе страховых организаций, относятся к децентрализованным финансам и используются для регулирования и стимулирования экономических и социальных отношений на микроуровне.

Важной сферой финансовой системы страны, призванной обеспечить государство денежными средствами, необходимыми для выполнения экономических, социальных и политических функций, являются государственные и муниципальные финансы.

В условиях демократии и отделения муниципальных образований от государственной системы управления, одной из важнейших составных частей финансовой системы государства являются местные финансы.

По нашему мнению, в. экономической литературе недостаточно исследованы сущность и роль муниципальных (местных) финансов в экономическом и социальном развитии муниципальных образований. Отсутствуют не только монографии, но и периодические издания в этой области.

Исторически роль и место местных финансов были заложены в Положении о местных финансах 1926 года, где указывалось, что "Местные финансы составляют часть единой системы финансов Союза ССР и состоят в непосредственном ведении местных Советов и их исполнительных комитетов". Аналогичное определение понятия "местные финансы" дает профессор В.Н.Твердохлебов (87, с.53). В федеральном законе "О финансовых основах местного самоуправления" (1997 г.) местные финансы определены как средства местного бюджета, государственные муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства. Данная формулировка отождествляет местные финансы с местными финансовыми ресурсами.

## Организационно-правовые аспекты функционирования бюджетов и внебюджетных фондов

С образованием в 1991 году самостоятельного суверенного российского государства и с началом экономических реформ радикально изменились организационно-правовые аспекты функционирования бюджетов на иных чем прежде, федеративных, демократических началах. Начался процесс, постепенного строительства бюджетной системы РФ и становления бюджетного законодательства России. За этот период времени приняты и введены в действие такие основные нормативно-законодательные акты, как Гражданский кодекс РФ, Конституция России (1993 год), Федеративный договор и законы РФ "О местном самоуправлении в Российской Федерации" (1991 год), "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" (1991 год), "Об основах налоговой системы Российской Федерации" (1991 год), "О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области и автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу" (1992 год), "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" (1993 год), "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (1995 год), "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (1997 год).

Прежние нормативные и законодательные акты, регулирующие бюджетные взаимосвязи, Закон Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", принятый в апреле 1990г., 1СОб основных полномочиях краевых, областных, окружных Советов народных депутатов" (1980 год), Закон "О районном Совете народных депутатов РСФСР" от 29.07.71г., "О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР" от 19.07.68 г., подлежали отмене.

Нами исследовано бюджетное законодательство новой России. В процессе работы использовалась классификация этапов его становления, изложенная профессором В.М.Родионовой (123, с.4).

За последние годы в России постоянно повышается роль местных органов власти в экономическом и социально-культурном развитии. На законодательном уровне определены права представительных и исполнительных органов власти для решения возложенных на них задач по обеспечению жизнедеятельности данных территорий. Однако остро стоит вопрос об укреплении и развитии материально-финансовой базы местных сообществ.

Закон "О местном самоуправлении в РФ", принятый 6.07.1991г. был существенным шагом вперед, т.к. в нем устанавливались правовые основы деятельности органов местного самоуправления. Экономическую основу органов местного самоуправления составляют природные ресурсы территорий, коммунальная собственность, а также и иная собственность, служащая источником получения доходов местного бюджета. Местные бюджеты составляются с учетом обеспечения баланса между доходами и расходами. В основу построения бюджетов был положен принцип формирования "минимального бюджета". Доля общегосударственных налогов в местном бюджете устанавливается с учетом средней величины обеспеченности на одного жителя по региону, с учетом уровня развития социальной инфраструктуры и перспектив развития территорий. Принципиально новым стало то, что доходы, дополнительно полученные в ходе исполнения бюджета, а также средства полученные в результате экономии в расходах или перевыполнения доходов, не подлежат изъятию и остаются в распоряжении органов местного самоуправления. Законом регламентируются взаимоотношения местных органов власти с предприятиями, расположенными на их территории. Все предприятия обязаны участвовать в формировании местного бюджета, передавая в них часть прибыли. Органам местного самоуправления разрешается самостоятельно определять размеры ставок налога на прибыль по муниципальным предприятиям, устанавливать местные налоги, сборы, пошлины, предоставлять льготы по местным налогам. К новым положениям, отраженным в законе, относится состав финансовых ресурсов местного самоуправления, которые формируются за счет бюджетных и внебюджетных средств местных органов власти, кредитных ресурсов, валютных средств самоуправления. Для определения общего объема финансовых ресурсов, созданных и используемых на соответствующих территориях, местным органам власти рекомендуется составлять территориальный сводный финансовый баланс. Сведения, необходимые для его составления, должны предоставляться всеми хозяйствующими субъектами в местные исполнительные и распорядительные органы.

## Мероприятия по обеспечению финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований

Важное место при обеспечении финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления отводится бюджету, как системообразующему элементу местных финансов. Достаточный бюджет позволяет решать не только экономические, но и политические задачи на местном уровне. Получив в 1993 году конституционное право в решении вопросов местного самоуправления, органы местного самоуправления в финансово-бюджетном отношении самостоятельными хозяевами не стали. Так доля собственных (закрепленных) доходных источников в бюджете города Краснодара в 1997 году составляет 24%. Решить эту проблему позволит только перегруппировка налогов, доходов и сборов между бюджетами всех уровней, с тем, чтобы увеличить долю собственных доходов местных бюджетов до 70%, сделать их более независимыми, а тем самым резко снизить встречные межбюджетные финансовые потоки.

В настоящее время завершился первый этап реформы местного самоуправления. Следующий этап предусматривает:

- решение задач, направленных на создание финансово-экономической основы местного самоуправления;

- определение порядка расчета и передачи из федерального бюджета органам местного самоуправления финансовых ресурсов, необходимых для осуществления ими отдельных полномочий Федерации;

- определение порядка расчета и передачи финансовых средств, необходимых для увеличения расходов и доходов органов местного самоуправления для реализации решений, принятых федеральными органами государственной власти.

Для решения поставленных задач необходима комплексная законодательная база, в качестве которой являются Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации. Определим, что первичным для всех законодательных актов является Бюджетный кодекс. Данные законопроекты -очень важные и нужные документы как для федеральных, региональных, так и для местных властей. Они формируют законодательную базу финансово-экономических реформ на современном этапе развития страны.

Оценим влияние Бюджетного и Налогового кодексов на процесс формирования бюджетов муниципальных образований, насколько полно и правильно регулируются межбюджетные отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами Государственной власти субъектов Российской Федерации и органами самоуправления по установлению доходов и расходов бюджетов, распределению их между бюджетами Российской Федерации (федеральным бюджетом), бюджетами субъектов Российской Федерации (региональными бюджетами) и бюджетами муниципальных образований (местными бюджетами), а также достаточны ли гарантии прав органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений. Перечисленные вопросы регулируются проектами Бюджетного кодекса РФ.

Проекты Бюджетного кодекса РФ и Налогового кодекса РФ - важные и своевременные законодательные акты. Однако, по мнению автора, они требуют определенной доработки. Любой кодекс - это свод законов, кодифицированных, т.е. сведенных воедино. По указанным выше понятиям данные законопроекты не являются кодифицированными актами, анализируя

Бюджетный кодекс РФ, можно сделать вывод, что:

Во-первых, если это свод законов по бюджету, бюджетному устройству и бюджетному процессу, порядку составления проектов бюджетов и государственных фондов, исполнения основ государственного (муниципального) контроля, то он должен, как это изложено в Гражданском Кодексе РФ, детально и полностью закрепить бюджетное законодательство таким образом, чтобы толкование его было однозначным и не отправляло заглядывать в другие законодательные акты. Несмотря на это, в Главе I, статья 1 "Структура бюджетного законодательства", записано, что Президент РФ вправе издавать нормативные акты, Правительство РФ вправе принимать нормативные акты по бюджетным вопросам, не противоречащим настоящему Кодексу, другим Федеральным законам Указам Президента РФ. Министерства и иные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вправе принимать акты по бюджетным вопросам, в случаях и пределах, предусмотренных настоящим Кодексом, другими федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.