Садыков Тимергазиз Габидуллович. Бюджеты муниципальных образований: формирование и управление : формирование и управление : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2006 152 с. РГБ ОД, 61:06-8/3578

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. БЮДЖЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ 11

1.1. Экономическое содержание формирования бюджетов муниципальных образований и управления их ресурсами 11

1.2. Опыт формирования бюджетов муниципальных образований и управления их ресурсами 24

1.3. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: оценка состояния, проблемы совершенствования 36

ГЛАВА II. СИСТЕМНЫЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ 62

2.1. Формирование доходной части бюджета муниципального образования 62

2.2. Формирование расходной части бюджета муниципального образования 82

ГЛАВА III. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 103

3.1. Межбюджетные отношения как предпосылка эффективного управления бюджетом муниципального образования 103

3.2 Организация бюджетного процесса на муниципальном уровн108

3.3. Модель управления муниципальным бюджетом на основе финансовых нормативов 116

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 129

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 133

ПРИЛОЖЕНИЯ 146

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**определяется необходимостью поиска нетрадиционных средств и методов обеспечения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Это тем более важно в связи **с**реализацией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 ФЗ, который многие вопросы данной проблемы ставит по-новому.

На местное самоуправление возложены важнейшие и весьма дорогостоящие полномочия по жизнеобеспечению населения. Поэтому каждому муниципальному образованию предстоит создать соответствующую экономическую базу, в том числе и, прежде всего, финансовые ресурсы, предназначенные для осуществления указанной задачи. Важная роль среди них принадлежит бюджетам муниципальных образований, в связи с чем формирование последних и управление ими становятся приоритетными для местных органов власти, весьма значимыми для населения, проживающего на территории муниципальных образований.

Обозначенный научный поиск тем более полезен в виду того, что правовые нормы, установленные в стране в реформенный период, не обеспечили механизма финансовых гарантий местному самоуправлению. Более того, до сих пор ущемляются права местного самоуправления в области финансов. Во многих субъектах Российской Федерации (РФ) без дотаций не могут обойтись до 80-90 процентов местных бюджетов. А там, где муниципальные образования располагают достаточным и средним экономическим потенциалом, и то не в силах реализовать его, поскольку, до предела урезанные в финансовых правах они не имеют возможности планировать свое социально-экономическое развитие и вынуждены надеяться только на финансовую помощь региональных бюджетов.

Проблема поиска оптимального финансово-бюджетного взаимо-

действия является актуальной не только для России, но и других федеративных государств. При этом мировой опыт не дает универсальных решений - государственное устройство, распределение налоговых и бюджетных полномочий, методы межбюджетного взаимодействия в каждой стране индивидуализированы. Вместе с тем, целый ряд отдельных проблем, охватываемых избранной темой исследования, имеет решение в мировой практике, поэтому учет ее достижений и уроков представляется необходимым и обязательным; позволяет определить те направления, по которым важно продвигаться для формирования социально справедливых финансовых отношений между всеми органами власти.

**Степень разработанности проблемы.**Рассмотрение различных аспектов проблем функционирования государственных, региональных и муниципальных финансов, их роли в социально-экономическом развитии общества исследовались в разные годы многими экономистами. Этой проблеме посвятили свои труды такие отечественные ученые, как С. В. Андреев, С. И. Берлин, А. Я. Быстряков, В. П. Горегляд, В. В. Глушенко, А. Г. Куликов, А. Г. Игудин, В. Н. Лексин, Ю. И. Любимцев, М. С. Максимова, И. Д Мацкуляк, Л. П. Павлова, В. Г. Пансков, Г. Б. Поляк, Б. Е. Пеньков, Л. И. Пронина, В. М. Родионова, М. В. Романовский, В. К. Сен-чагов, В. Б. Христенко, В. И. Шувалов, М. И. Яндиев и др.

Проблемы управления муниципальными образованиями получили освещение в работах А.Г.Воронина, В.А.Гневко, Н.И.Захарова и мн. др.

В развитых странах местным финансам уделяется большое внимание в работах известных специалистов, например: Л. Эрхарда, Дж. Долана и др.

Однако многие вопросы управления местными финансами требуют дальнейшего теоретического исследования, так как материалы. выполненных научных исследований по проблемам формирования и укрепления финансовых ресурсов муниципальных образований не дают окончательных и бесспорных рекомендаций. Изменяющееся законодательство,

практический опыт вызывают необходимость продолжения исследовании по рассматриваемой проблематике для научного обоснования механизмов оптимизации функционирования муниципальных финансов, и, в первую очередь, местного бюджета. Поэтому актуальность отмеченных выше проблем, их недостаточная изученность и обусловила выбор темы, цели, задач, объекта и предмета настоящей работы.

**Цель диссертационного исследования**состоит в теоретическом осмыслении содержания бюджетов муниципальных образований и разработке основных направлений их формирования **и**практических рекомендаций по совершенствованию управления ими.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих задач:

уточнить содержание финансов муниципальных образований в современных социально-политических и экономических условиях;

определить экономическую основу местных финансов с позиции их влияния на укрепление финансовой базы муниципалитетов;

обобщить стратегию и тактику формирования местных бюджетов в Республике Башкортостан как субъекта Российской Федерации;

обосновать возможности более эффективного использования местных бюджетов;

оценить контрольно-аналитическое обеспечение бюджетного процесса на местном уровне;

разработать основные направления совершенствования использования финансовых ресурсов и управления муниципальными бюджетами.

**Объектом исследования**являются бюджеты муниципальных образований России, особое внимание при этом отведено их формированию и управлению ими в Республике Башкортостан как её субъекта.

**Предметом исследования**выступают финансово-бюджетные отношения между муниципальными образованиями и субъектами рыночного хозяйствования, которые складываются в ходе формирования фондов

финансовых ресурсов соответствующих структур.

Методология исследования основана на принципах диалектической логики. В работе использованы современные методы логического, статистического, системного и экономического анализа, методы экспертных оценок и прогнозирования. Статистические данные приводятся с применением методов группировки, выборки, сравнения и обобщения.

**Теоретическую основу**диссертации составили исследования ведущих отечественных и зарубежных ученых и практических работников в области формирования и функционирования муниципальных бюджетов. В ней использованы законодательные акты России, правовые документы по бюджету, налогам и внебюджетным фондам субъектов федерации (в частности, Республики Башкортостан) и муниципальных образований, инструкции и методические рекомендации Минфина РФ, а также материалы научных конференций и периодические издания.

Информационно-статистическую базу исследования составили аналитические и статистические материалы Федеральной службы государственной статистики РФ и регионального уровня, включая законы 1996-2006 гг. о государственной бюджетной системе Республики Башкортостан, постановления Государственного Собрания Республики Башкортостан о нормативных правовых актах Республики Башкортостан по вопросам государственной экономической и финансовой политики, материалы органов местного самоуправления на территории России.

Основные научные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна. В диссертации на основе комплексного подхода применения многообразия методов по всему циклу исследования местных бюджетов, начиная с их анализа как системы и заканчивая разработкой конкретных предложений по ее совершенствованию, сформулировано теоретико-прикладное представление о бюджетах муниципальных образований, их формировании и управлении ими на микроуровне.

1. Уточнено содержание понятия «бюджет муниципального образо-

вания» («муниципальный бюджет», «местный бюджет») как системы экономико-финансовых отношений между муниципалитетами и другими субъектами хозяйствования по поводу образования, распределения и расходования фонда денежных средств, необходимых для обеспечения функций органов муниципальной власти по предоставлению ими услуг населению. Его сущность реализуется через перераспределительную, воспроизводственную, регулирующую, стимулирующую, плановую, контрольную и социальную функции.

1. Обоснованы положения о том, что муниципальный бюджет позволяет местному самоуправлению проводить единую финансовую политику, финансировать инфраструктуру, реализовывать программы развития местной экономики, поддерживать уровень жизни особо нуждающихся отдельных групп населения на территорий муниципального образования; о том, что с ним связаны физические и юридические лица, расположенные в данной местности; что с его участием осуществляются взаимоотношения по изъятию доходов и выделению бюджетных средств.
2. Раскрыты различия между регулированием и управлением муниципальными бюджетами. Регулирование - это, главным образом, текущие меры по устранению возникших в ходе реализации бюджета отклонений от графиков, плановых заданий, установленных норм и нормативов. Управление — не только регулирование бюджета, но и составление конкретного плана финансовых мероприятий; координирование согласованности различных звеньев системы управления, его аппарата и специалистов; стимулирование работников в результатах своего труда; а также контроль за выполнением установленных бюджетных планов.
3. Обобщен опыт организации бюджетов муниципальных образований в развитых странах, который с учетом местных особенностей может быть использован в России: приоритетность формирования доходов местных бюджетов за счет собственных источников; развитие системы местного налогообложения; распределение налогов между уровнями

бюджетной системы по принципу совместного использования базы налогообложения; муниципальный контроль над финансовой деятельностью субъектов хозяйствования муниципальных территорий и привлечение средств населения и предприятий в виде муниципального займа.

1. Конкретизированы принципы взаимоотношений между региональным и местными бюджетами, а именно: взаимной ответственности; выравнивания доходов муниципальных образований на единых методических основах; максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков; компенсации муниципальным бюджетам средств в случае уменьшения их доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений органов государственной власти; повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов; гласности межбюджетных отношений.
2. Разработана модель управления муниципальным бюджетом, суть которой заключается в использовании финансовых нормативов с дифференциацией групп населения, районных коэффициентов, учета промышленной насыщенности.
3. Сформулированы основные задачи муниципальных казначейств, а именно: централизация информации о платежах каждого бюджетополучателя при его проведении; централизация бюджетных средств в рамках всей бюджетной сферы города с определением их остатка; оптимизация взаиморасчетов; снижение объема просроченной кредиторской и дебиторской задолженности; выявление нецелевого расходования средств на этапе акцепта проводки платежного поручения бюджетополучателя; распространение технологий казначейского контроля и сбора информации с бюджетных счетов учреждений-бюджетополучателей на расчетные счета муниципальных предприятий, внебюджетных фондов.

**Основные положения диссертации,**выносимые на защиту: обоснование муниципального бюджета как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения за-

дач и функций, отнесенных к предметам ведения не только собственно муниципальных образований, но и органов местного самоуправления;

аргументацию о том, что обобщенный опыт организации финансово-инвестиционной деятельности предприятий развитых стран может быть использован и в России с учетом местных особенностей;

вывод, согласно которому при управлении бюджетом муниципальных образований, кроме регулирования, реализуются такие функции как прогнозирование, планирование, организация, координирование, стимулирование и контроль;

утверждение о том, что для всей территории Российской Федерации единых норм и нормативов формирования муниципальных бюджетов и управления ими достичь невозможно.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в разработке мер комплексного характера по повышению значения муниципальных бюджетов в решении социально-экономических проблем, что реализация полученных рекомендаций и выводов позволит повысить действенность и результативность проводимой в настоящее время реформы местного самоуправления и укрепит его финансовую базу.

Отдельные положения диссертационной работы могут быть использованы в качестве ориентиров для дальнейшего совершенствования нормативных актов, регулирующих межбюджетные отношения субъекта федерации и муниципальных органов управления. Предложения на субфедеральном и местном уровнях могут применяться при проведении анализа самообеспеченности и поиске путей повышения доходной части местных бюджетов. Они позволяют более объективно подходить к решению проблем финансовой поддержки регионов.

Основные теоретические положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе вузов по специальности «Финансы и кредит» при изучении «Государственных и муниципальных финансов», «Бюджетной системы РФ», «Доходов бюджета», в программе повышения

квалификации государственных и муниципальных служащих, а также в научно-исследовательской работе по указанным проблемам.

**Апробация**результатов исследования осуществлена в практиче  
ской деятельности муниципальных образований Республики Башкорто  
стан, её налоговых органов, в системе которых автор трудится многие го  
ды, на двух научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы  
J^ рыночной экономики: организационные, инвестиционные, финансовые и

социальные аспекты» (М., 2005 г.) и «Теория и практика управления му  
ниципальными бюджетами в регионе» (Уфа, 2000 г.), при обмене опытом  
работы руководителей и специалистов налоговой системы республики, на  
проблемной научно-исследовательской группе «Финансы и налоги» ка  
федры конкретной экономики и финансов РАГС.  
^ По теме диссертации изданы четыре работы общим объемом свыше

10 п. л.

**Структура диссертационной работы**обусловлена поставленными целями, задачами и логикой исследования. Она состоит из введения, трёх глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованных источников литературы, а также приложений.

**-\*К**

## Экономическое содержание формирования бюджетов муниципальных образований и управления их ресурсами

Экономическое понятие "местные финансы" в последнее время претерпело существенные изменения. Связаны они в первую очередь с сужением границ местных территорий до уровня города, района, поселка, села, деревни. В Федеральном законе Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" сказано: "Термины "муниципальный" и "местный" и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых, связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления"1.

Субъектами отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления, являются:

- население данной территории - "Местное сообщество" или "самоуправляющееся сообщество" - основной субъект местного самоуправления;

- гражданин Российской Федерации, проживающий на соответствующей территории и являющийся членом "местного сообщества";

- выборные и другие органы местного самоуправления;

- органы государственной власти, предприятия, учреждения различных форм собственности, добровольные объединения (ассоциации) экономического взаимодействия. Данные субъекты выступают участниками муниципальных отношений в тех случаях, когда они взаимодействуют с органами местного самоуправления, осуществляющими свои функции.

Отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, носят многогранный, комплексный характер. Среди них управленческие, финансовые, земельные, экологические и другие, которые возникают в процессе реализации задач и функций местного самоуправления, решения местных дел.

Принимая во внимание весь комплекс муниципальных отношений в их разнообразии, многие авторы, понятно, по-разному трактуют и инструментарий, обеспечивающий местное самоуправление. Это относится и к таким категориям как «финансы»1 и «бюджет»2.

## Формирование доходной части бюджета муниципального образования

Каждый из названных способов предполагает практическую реализацию конкретных форм. Так, разграничение бюджетных доходов в Российской Федерации в настоящее время предусматривает использование как собственных, так и передаваемых на постоянной или долговременной основе долевых отчислений от собственных доходов более высокого уровня бюджетной системы. Межбюджетное субсидирование включает в себя такие формы, как трансферты, субвенции, дотации, взаиморасчеты. Временное заимствование средств может осуществляться в виде бюджетных ссуд, выдаваемых из вышестоящего бюджета путем размещения федеральных, региональных и муниципальных займов. Как отмечают многие специалисты, в области формирования доходов исходные понятия, касающиеся сути взаимоотношений бюджетов, теоретически слабо разработаны1.

Большим диапазоном использования обладают трансфертные платежи. В зарубежной литературе трансферты характеризуются как экономические операции, носящие односторонний характер, или, иначе, не сопровождающиеся встречным потоком денег, товаров, услуг.

Непосредственно государственные трансферты за рубежом в основном связывают с одноименными расходами: с выдачей пособий или субсидий, предоставляемых государством, и выплатой процентов по его долгу. "Трансферт" в российской бюджетной практике ранее являлся лишь одной из форм предоставления финансовой помощи и означал выделение на нормативной основе бюджетам нижестоящего территориального уровня средств из фонда финансовой поддержки регионов или местного самоуправления. Соответственно, в нашей стране это понятие распространялось на явно меньшую, чем предполагает его суть, часть экономического базиса.

В настоящее время действующей редакцией Бюджетного кодекса РФ механизм трансфертов отождествляется со всей системой оказания финансовой помощи национально-государственным и административно-территориальным образованиям страны.

В ряду основных признаков финансовых и бюджетных отношений стоит их денежный и неэквивалентный характер. Трансфертами в бюджетной сфере следует называть все доходы и расходы бюджета, за исключением отношений, связанных с государственными заимствованиями. Поэтому при характеристике расходных операций в бюджетном секторе экономики более приемлемым для употребления, нежели чрезмерно обширный по своей сути "трансферт", является термин "субсидия". Обладая большей степенью конкретности, именно он должен использоваться в качестве обобщенного понятия, означающего предоставление за счет бюджетных средств различных форм финансовой помощи, в т. ч. из одного бюджета другому. В последнем случае речь идет о конкретных и специфических взаимосвязях, из чего логически вытекает целесообразность внесения в понятие терминологического уточнения. В результате оно принимает видовую форму: "межбюджетные субсидии".

## Межбюджетные отношения как предпосылка эффективного управления бюджетом муниципального образования

Для обеспечения сбалансированности местных бюджетов и соразмерности необходимых средств и функций, возложенных на органы местного самоуправления, могут быть использованы различные концепции. Остановимся на двух из них - концепции отказа от бюджетного регулирования и перехода на разделенные ставки федеральных и региональных налогов, что позволит исключить субъективизм в межбюджетных отношениях и распределении налогов по уровням бюджетной системы. Речь идет о четком разграничении федеральных, региональных и местных налогов в качестве налоговых доходов соответствующих бюджетов без использования метода разделенных ставок. Последовательное использование второй концепции требует четкого обеспечения распределения налогов по уровням бюджетной системы и соответствующего внесения изменений в налоговый кодекс. Кроме того этот метод менее мобилен и требует либо постоянной корректировки налогового законодательства в целях изменения элементов налогообложения для пополнения доходной части бюджетов разного уровня, или развития системы бюджетного регулирования. Последнее, очевидно, предпочтительнее в современных условиях.

Следует отметить, что принятие той или иной концепции распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы должно быть тесно связано с соответствующим закреплением расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В местных бюджетах исполнение государственных полномочий должно быть представлено в виде раздельных статей расходов по исполнению каждого отдельного государственного полномочия, переданного на муниципальный уровень.

Ввиду наличия определенных достоинств и недостатков у каждой из названных концепций в современных условиях в нашей стране применяется смешанная система формирования налоговых доходов бюджетов всех уровней. Между тем, практика показала ее неэффективность и необходимость кардинального совершенствования. В связи с этим, представляется, целесообразным:

1. Дальнейшее совершенствование общего распределения основных налоговых поступлений между всеми тремя бюджетными уровнями. На пример, поступления от НДС могли бы распределяться только между фе деральным бюджетом и бюджетом субъекта, а налог на доходы физиче ских лиц — только местным бюджетам. Региональную ставку налога на прибыль целесообразно оставить для бюджета субъекта, а в ведении ме стных властей - налог на субъектов малого предпринимательства. Это не только существенно укрепит налоговый потенциал местных бюджетов, но и даст стимул местным органам власти активно содействовать эконо мическому развитию их территорий, укрепит их связь с собственными избирателями