Свечкарева Елена Михайловна. Бюджетная система города (Развитие организационной структуры) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 1999 152 c. РГБ ОД, 61:00-8/1120-9

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Бюджетная система России и основные направления ее реформирования

1.1 Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации 7

1.2 Результаты исполнения консолидированного и федерального бюджета России и развитие межбюджетных отношений 22

1.3 Задачи бюджетной реформы 32

Глава 2. Проблемы организации бюджетной системы и бюджетного процесса в городе федерального подчинения

2.1 Функционирование бюджетной системы города до 1994 года 47

2.2 Единый бюджет города: «pro» и «contra» (1994 -1996 гг.) 57

2.3 Современная организация бюджетной системы и бюджетного процесса в Санкт-Петербурге

Глава 3. Бюджеты Муниципальных образований (местные бюджеты) в бюджетной системе города

3.1 Местные бюджеты: зарубежный опыт 77

3.2 Нормативное регулирование вопросов формирования местных бюджетов

3.3 Перспективы функционирования бюджетов муниципальных образований в Санкт-Петербурге 105

Заключение 12^

Библиографический список '29

ТТ 136

Приложения

**Введение к работе**

Бюджетная система страны является основной финансовой базой деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в сфере экономического и социального развития соответствующих территорий. Важнейшим условием стабильности межбюджетных отношений как части бюджетной системы России становится создание целостной системы формирования финансовой базы бюджетов всех уровней. Однако принятые за последние годы законы не создали механизма гарантий бюджетам регионов финансовой самостоятельности. Не произошло качественных изменений и на уровне федерального центра В современной экономической обстановке реформа бюджетной системы актуальна как в целом для государства, так и для субъектов Федерации, и для муниципальных образований. Поэтому большое значение имеет теоретическое и методическое обоснование дальнейшей стратегии и тактики в сфере бюджета и межбюджетных отношений.

Актуальность темы исследования заключается в необходимости решения вопросов реформирования бюджетной системы России. Направления реформы связаны с: упрощением налогового законодательства, установлением налогов по различным уровням бюджетной системы на долговременной основе; пересмотром и сокращением налоговых льгот; реструктуризацией бюджетных расходов, с выделением социально-экономических приоритетов; пересмотром политики заимствований; изменением межбюджетных отношений в сторону повышения финансовой самостоятельности и ответственности региональных и местных бюджетов.

Вопросы теории финансов, бюджета, бюджетного регулирования, формирования и развития региональных и местных бюджетов исследовались в трудах: В.Г Афанасьева, Э.А. Вознесенского, ОВ Врублевской, В.Н. Ивановой, А,Г. Игудина, А. Илларионова, Б.Р. Моисеенко, В.Г, Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, MB. Романовского,

Б.М. Сабанти, ТВ. Токаревой, МИ. Ходоровича, Г К. Шеховцова, НА. Ширкевич, ЛИ. Якобсон и других ученых.

Однако современных теоретических исследований практических рекомендаций явно недостаточно для достижения задач, поставленных бюджетной реформой, что предопределило необходимость изучения возможностей решения организационных вопросов функционирования бюджетной системы Российской Федерации и ее отдельных звеньев. Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью

совершенствования системы государственного бюджетного регулирования и создания адекватного механизма функционирования региональных и местных бюджетов.

Важно отметить, что совершенствование бюджетного устройства не ограничивается только бюджетными взаимоотношениями центра и субъектов Федерации. Главным направлением современного этапа реформ, на наш взгляд, должно стать регулирование бюджетных взаимоотношений между государственной властью и органами местного самоуправления. Все это предопределило выбор темы диссертационного исследования, постановку его целей и задач, содержание работы,

Цель и задачи исследования. На основе анализа позиций отечественных и зарубежных экономистов по проблемам государственного регулирования, изучения межбюджетных взаимоотношений была поставлена цель теоретического обоснования реформы государственного бюджетного регулирования и разработки практических рекомендаций по совершенствованию системы государственного бюджетного регулирования механизма функционирования региональных и местных бюджетов.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих задач:

• критического и конструктивного анализа взглядов отечественных и зарубежных экономистов по вопросам выбора направлений и методов государственного регулирования экономики;

• изучения истории развития бюджетной системы Российской Федерации и анализа ее современного состояния,

• систематизации нормативно-правовой базы, регулирующей бюджетную деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также обоснования необходимости правового совершенствования бюджетного регулирования,

• исследования бюджетного обеспечения социально-экономического развития регионов;

• анализа действующего порядка формирования региональных и местных бюджетов;

• разработки предложений по совершенствованию межбюджетных отношений внутри субъекта Федерации.

Объектом исследования явились бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты, процессы их формирования и исполнения; бюджетная политика государства в отношении регионов на современном этапе, система межбюджетных отношений в Российской Федерации; правовое обеспечение бюджетного процесса и бюджетного устройства Российской Федерации.

Основу информационной базы составили данные Министерства финансов РФ, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Государственного комитета по

статистике России, финансовых и налоговых органов Санкт-Петербурга, Москвы, Ленинградской области.

Методологическую основу исследования обеспечил диалектический метод, предполагающий исследование всех явлений и процессов в их развитии и взаимосвязи. Проанализированы законодательные акты органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, Налоговый и Бюджетный кодексы. Изучены труды отечественных и зарубежных экономистов по вопросам, рассматриваемым в работе. Большое внимание уделено исследованию материалов научно-практических конференций, а также публикаций в периодических изданиях. В процессе исследования применялись следующие процедуры: статистическое наблюдение, анализ, синтез, системный подход и др.

Научная новизна результатов диссертационного исследования заключается в следующем;

? на основании анализа научного и законодательного материала уточнены теоретические позиции по составу и роли принципов построения бюджетной системы Российской Федерации,

? обоснована необходимость законодательного закрепления принципа прозрачности и раскрыты его положения,

? составлена периодизация развития бюджетных прав субъектов Федерации и муниципальных образований,

? на основе обобщения и систематизации практики формирования бюджетов субъектов Российской Федерации разработана система предложений, направленная на рационализацию этого процесса;

? теоретически обоснованы и методологически разработаны предложения по разграничению бюджетных полномочий по уровням управления бюджетной системы субъекта Российской Федерации в целях более эффективного использования всей совокупности финансовых ресурсов государства;

? в результате изучения, обобщения и систематизации зарубежного опыта функционирования местных бюджетов предложены конкретные рекомендации по формированию и исполнению местных бюджетов и совершенствованию межбюджетных отношений,

? определены перспективы развития региональных и местных бюджетов как важнейших источников финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления.

Практическая значимость работы состоит в том, что разработанные положения могут быть использованы в бюджетном процессе на региональном и местном уровнях:

• по обеспечению организационной, методической, правовой составляющим механизма регулирования территориальных и местных бюджетов;

• группировки в целях бюджетного планирования муниципальных образований Санкт-Петербурга;

• совершенствованию системы нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

• совершенствованию механизма обоснования величины финансовой помощи из вышестоящих бюджетов;

• переходу на исполнение местных бюджетов по казначейской системе.

Материалы исследования и выводы автора используются в учебном процессе на кафедре финансов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов в курсе «Бюджетная система Российской Федерации», а также по специальным курсам: «Ревизия и контроль в бюджетных и финансовых организациях», «Налоговый учет и контроль». Автором составлена рабочая программа, разработан новый специальный курс «Формирование и исполнение региональных и местных бюджетов» и апробирован в 1998 году для студентов заочного обучения, по специальности «Финансы и кредит», специализация «Государственные и муниципальные финансы».

Структура диссертационной работы и ее объем обусловлены поставленной целью и задачами исследования, диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы и приложений,

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационной работы, определяется научная новизна и практическая значимость исследования.

В первой главе проводится анализ важнейших характеристик бюджетного устройства РФ, в частности, принципов построения бюджетной системы Российской Федерации.

Правовым основам, обобщению практики, анализу состояния бюджетных отношений Федерации и ее субъектов на различных этапах бюджетной реформы посвящена вторая глава работы.

В третьей главе рассматриваются приоритетные направления совершенствования бюджетного процесса и системы межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях.

В заключении содержатся основные выводы и предложения, полученные в ходе

исследования.

## Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации

Переходный период от планово-централизованной к социально-ориентированной рыночной экономике, установление равноправных отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, а также предоставление самостоятельности органам местного самоуправления при осуществлении ими деятельности в сфере экономики и финансов вызвало необходимость конституционного закрепления указанных взаимоотношений. Поддержание стабильности бюджетной системы состоит в демократизации бюджетного устройства Российской Федерации, заключающейся в разграничении финансовых потоков между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления, что становится наиболее актуальным в условиях существующего дефицита бюджетных средств.

Проводимая в Российской Федерации экономическая реформа предполагает переход к рыночным методам хозяйствования, перераспределение компетенции между федеральным, территориальным и местным уровнями власти, становление органов местного самоуправления, поиск экономически обоснованных путей обеспечения реальной финансовой самостоятельности каждой административно-территориальной единицы.

До 1991 года бюджетная система страны была чрезвычайно централизованной. Все бюджеты на территории Советского Союза находили отражение в государственном бюджете СССР, который включал союзный бюджет, государственные бюджеты союзных республик и бюджет государственного социального страхования. В состав государственных бюджетов союзных республик входили республиканские бюджеты союзных республик, государственные бюджеты автономных республик, бюджеты краев и областей, бюджеты городов республиканского подчинения. Госбюджеты автономных республик объединяли республиканские бюджеты автономных республик и местные бюджеты. Бюджеты краев и областей включали краевые или областные бюджеты, бюджеты районов и городов областного или краевого подчинения. Бюджеты районов состояли из районных бюджетов, бюджетов городов районного подчинения, бюджетов рабочих поселков и бюджетов сельских Советов. В состав бюджетов городов входили городские бюджеты и бюджеты районов города. Таким образом, бюджетная система СССР насчитывала свыше 53 тысяч бюджетов. Единство этой системы обеспечивалось единым планом экономического и социального развития, всей экономической системой СССР.

Становление собственно российской бюджетной системы совпало с началом радикальной экономической реформы, что предопределило пересмотр концепции бюджетного устройства России в направлении его значительной децентрализации. Это подтверждается принятием ряда законодательных актов, предусматривающих расширение демократических принципов в построении бюджетной системы и усиление территориальных подходов в управлении. Важным этапом в реорганизации бюджетной системы страны стал принятый в 1991 году Закон "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" [4]. В нем, в частности определено, что бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность республиканского бюджета Российской Федерации, республиканских бюджетов республик в составе РФ, бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований РФ.

В настоящее время бюджетное устройство и бюджетный процесс в Российской Федерации регламентируются положениями Конституции Российской Федерации [1], Законами Российской Федерации «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» [6], "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" [4] (до введения в действие с 01.01.2000 г. Бюджетного кодекса РФ) и целым рядом других законов и нормативных документов, в том числе принимаемым ежегодно Федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Как отмечается в статье 6 Бюджетного кодекса РФ, «Бюджет - форма образования и расходования денежных средств для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [3 ].

## Функционирование бюджетной системы города до 1994 года

Решение проблем бюджетных взаимоотношений на концептуальном уровне предполагает достижение их реализации на практике, причем механизм организации конкретных форм бюджетных отношений должен обуславливаться уровнем и особенностями развития того или иного региона. Рассмотрим это на примере городов Санкт-Петербурга и Москвы.

Ситуация, сложившаяся в бюджетной сфере к началу 1994 года, выглядела очень сложной и запутанной. С одной стороны, центр из-за острейшего бюджетного дефицита вынужден был перераспределять бюджетные ресурсы на поддержку различных отраслей народного хозяйства одновременно «латая дыры» в социальном бюджете, стараясь при этом переложить свои многочисленные хозяйственные и социальные обязанности на территории. С другой стороны, федеральные власти не слишком охотно шли на какие-либо изменения, связанные с ущемлением их бюджетных полномочий за счет расширения таковых у субъектов Федерации

Доля территориальных бюджетов в суммарном объеме средств, перераспределяемых всеми органами власти, в России была гораздо ниже, чем в большинстве развитых стран: так, на конец 1992 года соотношение между федеральным и бюджетами территорий составляло 60:40. Между тем, успешное продвижение к эффективной рыночной экономике на местах предполагало принципиально иное соотношение между бюджетами органов федеральной власти и органов субъектов Федерации. Доходная часть бюджетов территорий складывалась из регулирующих отчислений, дотаций и субвенций из центра, а также закрепленных за территориями доходов и налогов. При этом, уровень собственных закрепленных доходов в территориальных бюджетах, как правило, очень низок: основную часть бюджетных поступлений составляли регулирующие доходы, в разряд которых в 1992 году были переведены, в частности, платежи из прибыли предприятий местного хозяйства. В среднем по территориальным бюджетам доля закрепленных доходов в общей сумме налоговых поступлений составляла в 1992 году лишь около 16 %. Поэтому органы власти субъектов Федерации настаивали на увеличении доли закрепленных доходов и снижении доли регулирующих платежей вплоть до полной отмены последних в перспективе Региональные власти справедливо полагали, что их реальная хозяйственная самостоятельность во многом будет определяться тем, в какой мере за каждым звеном бюджетной системы в законодательном порядке на долговременной или постоянной основе будут закреплены (полностью или в определенной доле) их собственные доходы (налоги и иные поступления). Поскольку именно объем закрепленных доходов позволяет властям территорий самостоятельно формировать свои бюджетные приоритеты в зависимости от фактически складывающейся налогооблагаемой базы.

В апреле 1993 года был принят Закон Российской Федерации «Об основах бюджетных прав и прав ...» [6]. Согласно Закону, состав закрепленных доходов был несколько расширен, к ним стали относиться не только доходы, полностью поступающие на постоянной основе в соответствующий бюджет, но и закрепленные за этими бюджетами в твердо фиксированной доле и на долговременной основе, предусматривалось постепенное изменение соотношения между закрепленными и регулирующими доходами в пользу первых, которые должны были уже в 1993 году составить не менее 60 % доходов (без учета дотаций и субвенций), а в последующем - не менее 70 %. Для реализации этого положения отчисления вышестоящих властей нижестоящим преобразуются в доходы, закрепляемые за этими бюджетами на долговременной основе, соответственно уменьшаются размеры нормативных отчислений, утверждаемых на год Но обозначенный в Законе уровень закрепленных платежей на практике не достигался, одной из причин этого был острый дефицит федерального бюджета, заставляющий федеральные власти забирать в центр значительные объемы местных бюджетных поступлений.

Спорным остался и вопрос о размерах регулирующих отчислений для разных территорий с учетом их экономического и налогового потенциала, уровня социального развития, природно-климатических условий, численности населения и других подобных факторов, определяющих специфику той или иной территории, поскольку если установить единые для всех нормативные отчисления от регулирующих доходов, то в этом случае наиболее развитые регионы оказались бы в наиболее выгодном положении, а регулирующие функции центра были бы ослаблены. Так, при формировании республиканского бюджета РФ на 1993 г. и определении бюджетной политики в части взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Федерации были применены единые нормативы отчислений по налогу на прибыль (22 %), акцизам (100% и 50 %) по соответствующим группам товаров), подоходному налогу с физических лиц (100 %) и ограниченно дифференцированные нормативы по налогу на добавленную стоимость (от 20 до 50 %). В результате дотационными оказались 54 территориальных бюджета (60 % от их общего числа), по 28 бюджетам доходы едва превысили минимально необходимые расходы и лишь по семи территориальным бюджетам удалось в принципе сбалансировать доходы с расходами. Чтобы избежать подобных диспропорций, Закон "Об основах бюджетных прав и прав по формированию внебюджетных фондов представительными и исполнительными органами государственной власти, республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» [6] предоставил вышестоящим органам власти право применять в процессе бюджетного регулирования дифференцированные (для всех или соответствующих групп территорий) нормативы отчислений.

С одной стороны высокие нормативы отчислений по налогу на добавленную стоимость, установленные для краев и областей с развитой индустриальной базой, подрывали финансовую основу для проведения эффективной социальной политики, в которой особенно остро нуждаются именно промышленные регионы, отличающиеся высокой концентрацией населения. К тому же дифференциация, не соответствует одному из ключевых принципов федеративного устройства России - принципу единых федеральных налогов.

С другой стороны, дифференциация отчислений в федеральный бюджет сводилась к необходимости обеспечения сбалансированного развития всех территорий, для чего следовало повысить регулирующие функции центра путем введения гибкой шкалы нормативов.

## Местные бюджеты: зарубежный опыт

Управление местными делами в различных странах осуществляется двумя путями: через органы государственной власти, назначаемые из центра и через представительные органы, избираемые населением отдельных административно-территориальных единиц, то есть так, как это начинает осуществляться в нашем городе. Поэтому изучение зарубежного опыта в этой связи представляет особый интерес. Местное самоуправление сложилось в зарубежных странах еще в XIX веке. Именно местное самоуправление является специфическим элементом государственного механизма, обладающим значительной самостоятельностью и своеобразием.

Обычно выделяется три модели местного управления: английская, французская, советская.

Английская модель получила распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии Органы местного самоуправления действуют автономно, в пределах предоставленных им полномочий и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Кроме того, для этой модели характерно отсутствие на местах уполномоченных представителей центрального правительства, которые бы опекали избираемые представительные органы власти. Контроль за деятельностью местных органов осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства и суд.

В большинстве стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) получила распространение французская модель местного управления. Она основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления, при том представительные органы в отдельных муниципальных образованиях вообще могут отсутствовать. В результате проводимых реформ 80-х годов был смягчен контроль центра над местными представительными органами власти,

Несмотря на различия этих моделей между ними все же много общего, например то, что представительные органы местного управления формируются населением в результате свободных выборов. Местное управление в ряде стран (Австрия, Германия) имеет сходство как с английской, так и с французской моделями, обладая при этом и специфическими чертами, что позволяет говорить и о существовании смешанных форм управления на местах.

Советская же модель, ставшая достоянием истории, сохранилась лишь в некоторых странах - Китае, Кубе, КНДР. В основе этой модели лежит отрицание принципа разделения властей и полновластие представительных органов (советов) на соответствующей территории, все другие органы государства рассматриваются как производные от советов и им подчиненные. И хотя советы и считались полновластными органами, реальная власть принадлежала партийным организациям. Местные советы на практике в значительной степени подменялись соответствующими исполкомами.

Местные бюджеты широко используются для воздействия на экономику, регулирования хозяйственных процессов, развития культуры и образования, сглаживания социальных конфликтов, трудоустройства населения и действуют на территории административных единиц, имеющих выборные органы управления.

В Великобритании местные бюджеты имеют округа, графства и города; в Германии -общины и города; во Франции - департаменты и коммуны; в Японии - префектуры, районы, города; в Италии, Бельгии - провинции, коммуны, в Дании, Норвегии, Швеции - сельские и городские коммуны.

Состояние местных бюджетов, их характеристики в отдельных странах сильно различаются, что обусловлено историческими традициями, действующим законодательством, определяющим размеры и формы государственного контроля местных финансов и компетенции местных органов власти, сложившимися взаимоотношениями между местными бюджетами и банковским сектором.

Финансовая база местных органов обычно складывается из их собственных доходов -налоги и сборы с населения, а также поступлений из государственного бюджета. Немаловажно значение для муниципальных финансов имеют и компенсации за различные услуги, оказываемые местными органами. К ним относятся рыночные пошлины, платежи за благоустройство улиц, выдачу паспортов, водительских прав, парковку, а также штрафы, взимаемые за нарушение правил торговли.