Мороз Татьяна Львовна. Формирование расходов местных бюджетов на основе нормативно-целевого метода : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 СПб., 2000 199 с. РГБ ОД, 61:00-8/1895-5

**Содержание к диссертации**

Введение

1.ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 7

1.1. Бюджетное устройство и бюджетная система 7

1 2..Характеристика межбюджетных отношений в российской федерации 29

1.3.Основные направления реформирования межбюджетных отношений 42

2. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО

САМОУПРАВЛЕНИЯ 58

2.1. Сущностные характеристики местного самоуправления и исторические этапы его развития в России 58

2.2. Проблемы становления и оценка финансовой основы системы местного

самоуправления в Санкт-Петербурге 72

2.3.Общая характеристика существующих подходов к исчислению нормативов

расходов местных бюджетов 100

2.3.1. Анализ состояния нормативной и финансовой основы местного самоуправления 100

2.3.2. Основные направления совершенствования методики расчета финансовых нормативов для формирования местных бюджетов 113

3. ФОРМИРОВАНИЕ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НА ОСНОВЕ

НОРМАТИВНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА (НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)120

3.1. Нормативно-целевой метод формирования расходов бюджетов муниципальных образований 120

3.1.1. Методика расчета нормативных расходов на содержание объектов бюджетного финансирования 122

3.1.2. Методика расчета нормативных расходов местного бюджета по

финансированию целевой статьи 129

3.1.3.Рекомендации по пересчету нормативов расходов местных

бюджетов в условия планируемого года по отношению к базовому 140

3.2.Методика расчета нормативных расходов на содержание общеобразовательных школ 142

3.3.Методика расчета нормативных расходов на содержание детских дошкольных учреждений 162

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 189

ЛИТЕРАТУРА

**Введение к работе**

Актуальность исследования. В решении сложных проблем финансовой стабилизации, преодоления кризиса в социальной сфере, совершенствовании межбюджетных отношений на всех уровнях особая роль и практическая значимость отводится созданию условий для экономного расходования бюджетных средств, что в значительной степени может быть обусловлено становлением единой системы государственных минимальных социальных стандартов, нормативов финансовых затрат и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Вопросы совершенствования организации бюджетного процесса в Российской Федерации в целом, и межбюджетных отношений в частности, нашли свое отражение в трудах Вознесенского Э.А., Игудина А.Г., Лаврова A.M., Максимовой НС, Панскова В.Г., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М., Черника Д.Г. и других. Однако, в этих работах, достаточно полно рассматривающих взаимоотношения Федерации и регионов, проблемы, возникающие между субъектами Федерации и местными бюджетами, в частности, касающиеся разработки нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, рассматриваются недостаточно системно или не отражены.

Все это и обусловило актуальность темы диссертационного исследования, в котором впервые детально разрабатываются вопросы становления финансовой обеспеченности местного самоуправления, внедрения нормативного подхода при формировании местных бюджетов.

Объектом исследования является комплекс финансовых отношений, связанный с формированием и исполнением бюджетов муниципальных образований, в частности муниципальных образований Санкт-Петербурга.

Предметом исследования являются вопросы формирования расходной части бюджетов муниципальных образований.

Цель работы. При проведении диссертационного исследования основной целью выдвигалась разработка методологических проблем и методических рекомендаций по формированию расходной части бюджетов муниципальных образований на основе финансовых нормативов.

Цель исследования обусловила необходимость постановки и решения следующих задач:

проведение критического анализа развития межбюджетных отношений в Российской Федерации и определение основных направлений их реформирования;

выявление закономерностей, тенденций и проблем развития местного самоуправления в России;

исследование современного состояния нормативной и финансовой основы местного самоуправления (на примере ряда субъектов Российской Федерации);

оценка принимаемых мер по разработке и применению государственных минимальных социальных стандартов и финансовых нормативов для формирования местных бюджетов;

разработка методических рекомендаций по формированию расходной части местных бюджетов на основе финансовых нормативов.

Методологической основой исследования диссертационного исследования явились труды российских и зарубежных ученых по вопросам развития межбюджетных отношений, становления системы местных финансов, формирования нормативной и финансовой основы местного самоуправления. В работе использовались законы Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, материалы Академии бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации, Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления Санкт-Петербурга, другие нормативно-правовые акты Российской федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующие межбюджетные отношения в России, процесс формирования местных бюджетов, разработки государственных социальных стандартов на оказание услуг населению, а также финансовых норм и нормативов. Использовались также материалы научной периодики, разработки Министерства финансов Российской Федерации, отраслевых Министерств, данные статистических отчетов Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга, Комитета по образованию Администрации Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления Санкт-Петербурга. Поставленные задачи решались с применением методов математической статистики и технико-экономического анализа. Научная новизна работы определяется тем, что в ней:

на основании критического анализа межбюджетных отношений в Российской Федерации определены основные тенденции и направления их реформирования;

в результате исследования проблем становления местного самоуправления в Санкт-Петербурге, даны рекомендации о способах формирования бюджетных взаимоотношений внутри субъекта Российской Федерации;

на основе проведенного комплексного анализа работы ряда субъектов Российской Федерации систематизированы результаты опыта

по использованию нормативного подхода при формировании местных бюджетов;

определены основные принципы формирования расходов местных бюджетов на основе финансовых нормативов;

предложен качественно новый нормативно-целевой метод формирования расходов местных бюджетов,

в рамках которого:

разработана методика расчета финансовых нормативов расходов местных бюджетов с учетом социально-экономических и природно-климатических особенностей муниципальных образований в действующих нормативно-правовых условиях в области социальных и технических стандартов;

обоснована и предложена методика расчета финансовых нормативов на основе аппарата математической статистики и технико-экономического анализа в случаях отсутствия проработанной нормативной базы;

обозначены направления в области разработки и законодательного закрепления социальных и технических нормативов.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость работы заключается в выявлении закономерностей и тенденций развития межбюджетных отношений в системе бюджетов субъектов Российской Федерации, разработке основных принципов их реформирования, а также методологии формирования расходов местных бюджетов на основе государственных минимальных социальных стандартов, финансовых норм и нормативов.

Практическая значимость исследования заключается в разработке метода расчета нормативов минимальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов, позволяющего регулировать взаимоотношения между региональными и местными бюджетами и принимать обоснованные решения по формированию региональных и местных бюджетов. Разработанные методические рекомендации имеют универсальный характер и могут быть с учетом местной специфики и местных особенностей использованы в других регионах страны.

Апробация работы. Результаты проведенного исследования докладывались в Комитете финансов Администрации Санкт-Петербурга, на кафедре экономики и финансов Санкт-Петербургского государственного технологического института (технического университета). Основные положения диссертационного исследования доложены на II Санкт-Петербургской Ассамблее молодых ученых и специалистов (г. Санкт-Петербург 8 декабря 1997 г.). Отработка и

внедрение результатов диссертационного исследования производились в Управлении составления бюджета Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга при разработке бюджета Санкт-Петербурга на 1999 год и на 2000 год в части расчетов нормативов минимальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов муниципальных образований и нормативов расходов по ряду целевых статей бюджета Санкт-Петербурга.

Публикации. Основные положения диссертационного исследования отражены в 5-ти статьях общим объемом 4,8 печатных листа.

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы в количестве 82 источников.

## Бюджетное устройство и бюджетная система

Бюджет необходим каждому государству для удовлетворения его объективных потребностей в денежном фонде, служащем выполнению экономической, социальной и политической функций. Бюджет любого государства включает одни и те же категории: налоги, займы, расходы и т.д., содержание которых не меняется при переходе от одной общественно-экономической формации к другой. Данное обстоятельство позволяет определить бюджет как экономическую категорию.

Бюджет - это центральное звено системы финансов, поэтому он отражает все основные качественные признаки финансов. Поскольку "финансы" - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуются и используются государственные централизованные денежные фонды, то "бюджет" представляет собой систему денежных отношений, но более узкую. А именно, бюджет - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд. Последний является централизованным денежным фондом, предназначенным для финансирования широкого круга общественных потребностей (отраслей хозяйства, социальных нужд, управления, обороны и т.д.) [52].

Следует обратить особое внимание на применение термина "бюджет" в экономической литературе: законах, монографиях, учебниках, научных статьях. Он одновременно используется для обозначения различных по своей природе определяемых объектов (см. рис. 1).

Например, никто не называет "финансами" одновременно и финансовый документ, и финансовые ресурсы. Строго говоря, "бюджетом" не следует называть документ, так как для последнего уже с давних пор использовали термины "роспись государственных доходов и расходов", "государственная роспись", "смета доходов и расходов государства", "баланс доходов и расходов". Правильнее было бы называть документ "бюджетным планом", в котором бюджет, как система денежных отношений, выражен количественно (суммарно). Иными словами, составляется, рассматривается, утверждается и исполняется бюджетный план - основной финансовый документ страны. В процессе исполнения "бюджетного плана" образуется и используется "бюджетный фонд" - основной государственный централизованный денежный фонд. Соблюдение единого методологического подхода к терминологии можно проиллюстрировать следующим образом: (см. рис. 2) [52]. финансы финансовый план финансовые ресурсы бюджетный фонд единого методологического подхода к терминологии различных понятий.

Сущность любой экономической категории, в том числе и бюджета, проявляется в ее функциях. Под функциями финансов, отмечал Э.А. Вознесенский, следует понимать форму проявления общественного назначения. Поскольку бюджет является наиболее широкой финансовой категорией, то ему принадлежат все функции, присущие финансам [52]:

1 Образование бюджетного фонда (бюджетные доходы);

2)использование бюджетного фонда (бюджетные расходы);

3 контрольная.

Бюджет играет важную экономическую, социальную и политическую роль в воспроизводственном процессе. Через бюджет перераспределяются доходы между административными территориями (субъектами Федерации), муниципальными образованиями. Хозяйствующие субъекты могут получить бюджетное финансирование. Через бюджет перераспределяется 30 - 40 % национального дохода [52].

Следует отметить, что в экономической науке до настоящего времени нет единого подхода к определению понятий "финансы", "бюджет", "налоги" и др. Имеются различные определения, которые также имеют полное право на существование в зависимости от их аргументированности.

Так, например, согласно работам Дробозиной Л.А. [80] по материальному содержанию государственный бюджет - представляет собой форму образования и использования централизованного фонда денежных средств государства, а по социально-экономической сущности - основное орудие перераспределения национального дохода.

По мнению Сабанти Б.М. [77] государственный бюджет представляет систему денежных отношений, имеющих императивную форму, выражающих движение главным образом чистого дохода общества, в процессе которого образуется и используется централизованный фонд государства в целях выполнения им своих функций.

Существуют и другие определения такого понятия как "бюджет". Рассмотрение различных точек зрения ученых-экономистов по данному вопросу значительно увеличило бы объем настоящей работы, поскольку более детальное исследование существующей терминологической неоднозначности и возможных путей разрешений спорных вопросов является само по себе самостоятельной работой, представляющей не только теоретический, но и практический интерес. Некоторая путаница в терминологии имеет место и в ныне действующих нормативно-законодательных актах в области финансов, но поскольку они имеют статус законов, которые необходимо выполнять, поэтому автор в своей работе преимущественно придерживается трактовки понятий, определенной действующим законодательством.

Согласно Бюджетному кодексу, введенному в действие Законом Российской Федерации "О введении в действие бюджетного кодекса Российской Федерации" [21] Бюджет является формой образования и расходования фонда денежных средств для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [2].

Бюджетный год - это период, в течение которого действует бюджет. В Российской Федерации, также как и во Франции, Италии, Бельгии, Нидерландах, Швейцарии бюджетный год совпадает с календарным годом (в Канаде и Японии бюджетный год начинается с 1 апреля и заканчивается 31 марта, в США бюджетный год охватывает период с 1 октября по 30 сентября, что объясняется исторически сложившейся практикой, сроками созыва сессий парламентов).

Совокупность всех видов бюджетов, действующих на территории страны, образует бюджетную систему государства. Организационные принципы построения бюджетной системы, ее структуру, взаимосвязь объединяемых в ней бюджетов принято называть бюджетным устройством [80].

Бюджетное устройство определяется государственным устройством. В унитарных (единых) государствах бюджетная система включает два звена: государственный бюджет; многочисленные местные бюджеты. В федеративных государствах бюджетная система состоит из трех звеньев: государственный бюджет (федеральный бюджет или бюджет центрального правительства); бюджеты членов федерации - штатов в США, земель (ландов) в ФРГ, провинций в Канаде; местные бюджеты.

class2 **ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО**

**САМОУПРАВЛЕНИЯ** class2

## Сущностные характеристики местного самоуправления и исторические этапы его развития в России

Термин "самоуправление " в общелитературном смысле означает, что люди сами управляют собой. На начальных этапах развития человеческой цивилизации самоуправление так и действовало. В этот период не существовало специально выделенных людей, которые регулировали бы деятельность индивидов и общества в целом. Одновременно с этим в процессе производства средств к существованию появилась кооперация труда. Она представляла собой объединение участников производственного процесса, в основе которого была общая собственность и средства производства. Процесс принятия решений характеризовался свободным, демократическим обсуждением, согласованием и добровольным подчинением. Люди сами управляли своей производственной деятельностью. Руководство племенами и народностями осуществляли совет и народное собрание. Общественное устройство такого периода получило название "первобытная демократия". Самоуправление тем самым выступало как характеристика и форма социально-экономического аспекта функционирования общества и его основного звена [57].

Дальнейшее развитие производства под воздействием закона общественного разделения труда привело к появлению отраслевой и территориальной структур производства. Развитие обмена и товарного хозяйства способствовало усилению социально-экономических различий между людьми и появлению специальной группы людей, исполняющих общие функции регулирования повседневной жизни общества. Самоуправление как всеобщая универсальная форма и способ регулирования социально-экономического развития общества подвергалось отрицанию [57].

Разделение труда привело к разрушению первобытной кооперации, основанной на общественной собственности на условия производства. Появился обособленный товаропроизводитель, осуществляющий самостоятельное хозяйствование.

Самоуправление как форма общественной связи участников производства также подверглась отрицанию. Действие закона спроса и предложения, конкуренция товаропроизводителей привели к поляризации, классовому расслоению общества, появлению наемного труда. На уровне основного звена экономики на смену отдельному, изолированному товаропроизводителю пришла кооперация, как форма организации труда в капиталистическом хозяйстве.

Подчеркнем, что первобытная кооперация строилась на единстве собственности, труда и деятельности по координации и регулированию производства, т.е. на самоуправлении. Капиталистическая кооперация разорвала целостность собственности, труда и управления, привела к обособлению управленческой деятельности и появлению профессионального управления.

Становление и развитие элементов самоуправления, последующее их отрицание в практической деятельности сопровождались теоретическими исследованиями и попытками восстановить разорванную связь управления, труда и собственности. Исследования таких ученых как Ж.-Ж. Руссо, М. Робеспьер, Ш. Фурье и Л. Блан позволили обосновать представление о самоуправлении как системе отношений в рамках основного звена экономики, в которой отсутствует отчуждение работника от управления, предопределено социально-экономическое разделение труда, отсутствует разделение на управляющих и управляемых [57].

Исследования вопросов самоуправления неизбежно приводили к постановке фундаментальных проблем собственности, разделения труда, его целей и стимулов, обобществления производства, классовой структуры общества, демократии как формы государства и др.

В результате теоретических изысканий был сделан вывод о самоуправлении как о таком единстве субъекта труда и субъекта управления, при котором происходит их совпадение.

Субъект, осуществляющий трудовой процесс, выполняет и управленческие функции. В таком случае он выступает субъектом самоуправления.

Современный этап научно-технического и социально-экономического развития Российской Федерации ставит в разряд первоочередных задач проблему развития самоуправления, реального преодоления отчуждения работника от процесса управления и собственности. Особая острота этой проблемы обусловлена тем, что "работник, абсолютно отчужденный от управления (во всем богатстве его функций: учет, контроль, выработка и принятие решений и т.д.), не способен к творческой деятельности, инновациям и, следовательно, не адекватен современной экономике" [57]. Таким образом, необходимы соответствующие разработки и исследования диалектического единства собственности, труда и управления, имеющего в разных общественных условиях различный социально-экономический характер, внутреннюю логику развития, определяемую содержанием и характером системы производственных отношений.

Экономические категории "самоуправление" и "управление" связаны между собой. Единство их выражается в том, что происходит их совмещение, совпадение в деятельности одного субъекта. С другой стороны самоуправление собственника тождественно социально-экономическому управлению, и не тождественно организационно техническому управлению.

Из теоретических исследований известно, что управление - это есть деятельность, связанная с подчинением объекта управления целям и задачам субъекта управления. Цели и задачи конкретных действий субъекта управления определяются его положением в системе производственных отношений, заинтересованностью в изменении этого положения, т.е. экономическими интересами. Управленческая деятельность через реализацию целей и задач субъекта управления обеспечивает достижение его интересов. Интересы выступают побудительным мотивом.

Самоуправление и управление неразрывно связаны с экономическими интересами, которые формируют экономическое поведение хозяйствующих субъектов. Самоуправление - это единство самоорганизации, самодеятельности, самоконтроля, способ коллективного существования объединения людей.

Функции самоуправления охватывают принятие и реализацию стратегических решений, найм и контроль за деятельностью администрации, менеджеров. Совместная собственность является предпосылкой, условием самоуправления [65].

class3 **ФОРМИРОВАНИЕ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НА ОСНОВЕ**

**НОРМАТИВНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА (НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)** class3

link3 Нормативно-целевой метод формирования расходов бюджетов муниципальных link3 образований

В связи с принятием Закона Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28.08.95 [12] и Закона Санкт-Петербурга "О внесении изменений в Законы Санкт-Петербурга "Об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга" и "О структуре администрации Санкт-Петербурга" от 23.06.97 [29] в Санкт-Петербурге образовано 111 муниципальных образований. Вследствие этого встает вопрос о разграничение предметов ведения между субъектом Российской Федерации городом Санкт-Петербургом и местными органами власти. Это в свою очередь предполагает обеспечение муниципальных образований минимальными местными бюджетами путем закрепления доходных источников для покрытия их минимально необходимых расходов. Для формирования расходной части бюджетов муниципальных образований на основе вышеизложенного принципа предлагается использовать нормативно-целевой метод. Метод включает следующие этапы:

1. Определяется перечень целевых статей бюджетных расходов, относящихся к разделу (подразделу) функциональной бюджетной классификации (например, к подразделу 1402 "Общее образование").

2. Для каждой целевой статьи определяется контингент - численный показатель, выражающий назначение и в наибольшей степени определяющий величину необходимых расходов по данной целевой статье (например, для целевой статьи "Расходы на содержание школ" - количество учащихся).

3. Для каждой целевой статьи вводится понятие объекта бюджетного финансирования -учреждения или организации, финансируемых из соответствующего бюджета для непосредственного оказания целевых услуг населению (например, для целевой статьи "Расходы на содержание школ" таким объектом является школа).

4. Устанавливаются финансовые нормативы бюджетных расходов на содержание различных специализированных учреждений и организаций, характеризуемых определенным значением обслуживаемого ими контингента, а также с учетом их специфических особенностей и территориального расположения.

5. Рассчитываются минимальные нормативные расходы местного бюджета по финансированию целевой статьи, характеризуемой определенной величиной контингента по данному муниципальному образованию, с учетом его специфических особенностей в осуществлении целевых услуг населению посредством сети специализированных учреждений и организаций (объектов бюджетного финансирования) и территориального расположения.

6. Устанавливается процент долевого участия бюджета Санкт-Петербурга, бюджетов муниципальных образований в Санкт-Петербурге в финансировании целевой статьи.

Вышеизложенный метод представляет собой не просто расчет суммарных бюджетных расходов на обеспечение деятельности существующей сети бюджетных учреждений по действующим нормативам, но являет собой алгоритм расчета минимальных бюджетных затрат на финансирование целевой программы по оказанию социальных услуг населению на уровне утвержденных социальных стандартов (хотя для большей наглядности практической применимости метода автор, здесь и в дальнейшем, использует терминологию действующего бюджетного законодательства). Иными словами можно сказать, что во главу угла метода ставится не поддержание деятельности учреждений, а удовлетворение потребностей людей. При этом непосредственными исполнителями социальной программы, а следовательно и получателями бюджетных средств, в общем случае могут выступать специализированные организации любых форм собственности.

Наиболее значимой частью нормативно-целевого метода является расчет нормативов расходов на содержание конкретного объекта бюджетного финансирования и нормативных расходов местного бюджета по финансированию целевой статьи.

Применяемая модель расчетов нормативных расходов на содержание объектов бюджетного финансирования (т.е. по сути расчет нормативной сметы расходов на содержание конкретного объекта бюджетного финансирования) должна, с одной стороны, базироваться на соответствующих социальных и технических стандартах, устанавливаемых нормативно-законодательными актами, с другой стороны, позволять в случае отсутствия разработанной нормативно-законодательной базы для расчета отдельных статей расходов применять аппарат математической статистики и технико-экономического анализа с поэтапным введением технического нормирования в дальнейшем, при этом конечная формула для расчета нормативных расходов не должна иметь слишком сложную форму.

Полученные на данном этапе значения нормативов расходов на содержание различных объектов бюджетного финансирования являются основой для расчета нормативов минимальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов муниципальных образований.

Одним из наиболее существенных достоинств предлагаемого метода является возможность его применения не только для расчета нормативов минимальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов с целью урегулирования взаимоотношений между региональным и местными бюджетами, но и непосредственно при формировании расходов местных бюджетов (что в принципе очевидно, поскольку утверждаемые Законом Санкт-Петербурга нормативы минимальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов лежат в основе составляемых муниципальными властями бюджетов). Предлагаемый метод может быть взят за основу и региональными органами власти для расчета целого ряда статей бюджетных расходов.