Зуева Людмила Ивановна. Планирование и регулирование бюджета на уровне муниципального образования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Старый Оскол, 2004 172 c. РГБ ОД, 61:05-8/503

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Теоретические основы планирования и регулирования муниципального бюджета в современных условиях 9

1.1 Принципы построения местных бюджетов 9

1.2 Этапы развития бюджетов муниципальных образований 27

1.3 Методические подходы к планированию и регулированию муниципальных бюджетов 39

2 Методические рекомендации по планированию и регулированию муниципального бюджета 55

2.1 Принципы формирования бюджетной политики муниципального образования на базе социально-экономических показателей развития города и района 55

2.2 Анализ функционирования механизма бюджетного регулирования 72

2.3 Планирование и использование областного фонда финансовой поддержки бюджета муниципального образования 80

3 Совершенствование методов планирования и формирования муни

ципального бюджета 91

3.1 Преодоления несбалансированности бюджета муниципального образовании 91

3.2 Механизм планирования бюджета муниципального образования

на основе нормативного метода 108

3.3 Методическое обеспечение совершенствования системы бюд

жетного регулирования муниципального образования 118

Заключение 136

Список литературы 139

Приложения 156

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Проведение экономических и политических реформ в России, направленных на реализацию конституционных принципов построения федеративных отношений в экономике, является одной из основных задач государственной социально-экономической политики развития муниципальных образований.

Условия і экономической стабилизации и роста в России *-,*во многом зависят от создания оптимальных форм бюджетных взаимоотношений. При этом проблемы вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы делают необходимой разработку и проведение целенаправленной политики бюджетного выравнивания. В то же время, главным недостатком бюджетных взаимоотношений в стране, являющийся следствием низкого уровня собственных доходов большинства муниципальных бюджетов -высокая сфера бюджетного регулирования. Поэтому необходимость разработки нового механизма формирования местных бюджетов обусловлена изменением в настоящее время целей и принципов местного бюджетного регулирования. Создания прочной доходной базы развития муниципальных образований является важной задачей при разработке механизма планирования и регулирования местных бюджетов.

В этой связи представляются особо важными вопросы межбюджетных отношений, несбалансированность доходных источников и текущих обязательств большинства муниципальных бюджетов предполагает излишние системы бюджетного регулирования, совершенствование методов и способов воздействия на экономические и социальные процессы. Важным условием функционирования экономики становится эффективное разграничение полномочий по ведению и регулированию налогов, построение эффективной системы финансовой поддержки муниципальных образований, создание стимулов для рационального управления общественными финансами и осущест-

**4**влению финансового оздоровления. В связи с этим новым концептуальным подходом к решению социально — экономических поблем муниципальных образований является пересмотр механизма формирования их финансового потенциала, основой которого являются бюджеты.

Таким образом, тема диссертационного исследования, является актуальной как с теоретической, так и с практической точки зрения для экономического развития муниципальных образований.

**Степень.разработанности проблемы.**Основные принципы диссертационного исследования основаны на экономических законах, опираются на исследования как зарубежных авторов и исследователей в области регулирования бюджетного процесса - Дж. Боекса, К. Валлих, X. Мартинеса, Р. Рефьюза - так и на исследования и работы отечественных экономистов в области планирования бюджетов на разных уровнях - А.Г. Игудина, A.M. Лаврова, В.Н. Лексина, Л.Н. Павловой, И.В. Подпориной и других. Большая роль бюджетному процессу отводилась в идеях видных политических и общественных деятелей как Н.Г. Чернышевский, В.И: Ленин, К. Маркс, Н.Д: Кондратьева.

Из современных научных и общественных деятелей, занимающихся проблемами планирования и регулирования бюджета, на наш взгляд, следует выделить Г.Б. Поляка, В.А. Родионову, М.И. Романовского, В.И; Самаруха, К.И. Таксира, А.Р. Улюкаеву, Н.В. Фадейкина, В.Б. Христенко, М.И. Ходо-ровича, А.Н. Швецову. Но развитие межбюджетных отношений в России требует продолжения углубленного анализа проблем, связанных с планированием и регулированием бюджета муниципального образования.

Наличие дискуссионных аспектов в системе отношений, складывающихся между бюджетами различных уровней, в частности при разграничении бюджетных полномочий, распределении налогов по уровням бюджетной системы РФ. По этому, выбор способов бюджетного регулирования при вступлении в силу Федерального Закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

5 вызвал большой интерес к данным проблемам, необходимость дополнительных научных изысканий и выработки практических рекомендаций, что обусловило выбор темы исследования.

**Цель и задачи исследования.**Целью настоящей работы является выявление теоретических основ и практических закономерностей, формирования местных бюджетов в РФ, выработка рекомендаций по созданию адекватного периоду трансформации рыночных отношений инструментария системы бюджетного регулирования муниципальных бюджетов. Поставленная цель определила следующий круг задач:

исследовать теоретические основы планирования и регулирования муниципальных бюджетов;

исследовать действующий в муниципальном образовании механизм формирования бюджета;

определить уровень устойчивости муниципального бюджета; оценить влияние различных форм бюджетного регулирования на планирование доходов муниципального бюджета; предложить использование нормативного метода для формирования расходной части бюджета муниципального образования; разработать рекомендации по совершенствованию системы бюджетного регулирования на уровне муниципального образования. **Объектом исследования**является бюджетная система муниципального образования

**Предметом исследования**являются экономические отношения, складывающиеся ' в процессе формирования бюджета на уровне муниципального образования.

**Теоретическую и методологическую основу исследования**составили положения работ отечественных и зарубежных экономистов, материалы периодических изданий по исследуемым вопросам.

В качестве информационной базы использовались законодательные акты РФ, Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законы

Белгородской области, аналитические и статистические материалы Комитета по бюджету Белгородской области, Комитета финансов и налоговой политики по городу Старый Оскол и Старооскольскому району.

**Методической основой изучения проблемы**является диалектический метод исследования организационно-экономических и правовых особенностей предмета диссертационного исследования, а также методы абстрактно-логический, монографический, статистико-экономический, расчетно-конструктивный, экономико-математический.

**Научная новизна исследований**заключается г в теоретическом и прикладном обобщении современных тенденций формирования бюджета муниципального образования, как инструмента государственного воздействия на социально-экономическое развитие системы бюджетного регулирования на уровне муниципального образования. Научные результаты, полученные **в**ходе диссертационного исследования, и выносимые на защиту состоят в следующем:

усовершенствованно определение бюджета муниципального образования; выраженное в четком определении экономической:категории бюджетных отношений являющихся составной частью финансовых отношений;

дополнены и расширены системы вертикального и горизонтального выравнивания бюджетного регулирования в России показывающие оптимальную структуру межбюджетных отношений; разработана структурная модель функционирования бюджетной системы государства на разных этапах социально-экономического и политического развития, основа; которой является анализ предложенных в диссертации этапов развития межбюджетных отношений с целью совершенствования процесса планирования и регулирования бюджета;

разработаны методические положения по оценке уровня устойчивости муниципального \* бюджета: от средств бюджетного регулирова-

**7**ния, поступающих из областного бюджета, на основе данных критериев проведена оценка уровня устойчивости муниципального бюджета и на её основе определена степень зависимости муниципального бюджета г. Старый Оскол и Старооскольского района от средств бюджетного регулирования, поступающих из областного бюджета; разработан механизм комплексной оценки вертикальной несбалансированности выравнивания бюджетной системы муниципального образования;;

на основе обобщенного опыта применения отдельными муниципальными образованиями области, нормативного метода формирования расходной части бюджетов, предложен механизм расчета финансовых нормативов в г.Старый Оскол и Старооскольском районе; обоснована необходимость установления дифференцированных нормативов отчислений от регулирующих налогов, что позволит более гибко регулировать межбюджетные отношения. **Практическая значимость работы**состоит в том что, выводы, предложения и оценка по исследуемым проблемам могут стать базой при формировании программ социально-экономического развития, планирования и регулирования бюджета муниципального образования. Практическое значение имеют научные и прикладные разработки, в которых содержатся:

методические положения по анализу уровня устойчивости муниципального бюджета;

оценка влияния различных форм бюджетного регулирования на планирование доходов муниципального образования; методические рекомендации по использованию нормативного метода для формирования расходной части бюджета муниципального образовании;

рекомендации по совершенствованию системы бюджетного регулирования.

**8**^ Теоретические разработки данной темы используются в виде практиче-

ских пособий и методических разработок в учебном процессе на кафедре ЭиМ СТИ МИСиС при подготовке и повышению квалификации работников бюджетно-финансовой сферы управления.

Отдельные положения диссертационной работы нашли практическое применение в работе Комитета по финансовой и налоговой политике г.Старый Оскол и Старооскольского района.

**Апробация результатов исследования и публикации по теме дис  
сертации.**Основные результаты исследования, сформулированные в диссер  
тации, опубликованы, апробированы в установленном порядке и доложены  
на IV международных конференциях «Современные процессы управления  
горно-добывающей промышленности региона» (Старый Оскол 2003), **II**Ме  
ждународная научно-практическая конференция «Теория и практика анти  
кризисного менеджмента» (Пенза 2004), **III**Всероссийская научно-  
практическая конференция «Аудит, налоги и бухгалтерский учет в Россий-  
4, ской Федерации: основы, теория и практика» (Пенза 2004), Международная

конференция посвященная 25 литию СТИ МИСиС (Старый Оскол 2004).

**Публикации.**По результатам выполненного диссертационного исследования опубликовано 7 научных статей общим объёмом 1,8 пл.

**Объём и структура диссертационного исследования.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы, содержащей 173 наименований. Объём работы - 156 страниц основного текста, 16 таблиц, 3 рисунков, 16 приложений.

**9 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В СОВРЕМЕННЬГХ УСЛОВИЯХ**

## Принципы построения местных бюджетов

Бюджет в масштабе государства представляет собой главный финансовый документ страны, он определяет многие параметры развития на пред-стоящую перспективу. Бюджетная система определяет финансовую базу деятельности государственных органов власти и органов муниципального самоуправления в: сфере экономического и социального развития:соответствующих территорий.

Бюджетная система страны представляет собой основанную на экономических, юридических нормах целостную совокупность республиканского бюджета Российской Федерации, республиканских бюджетов республик в составе Российской Федерации, бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований Российской Федерации. Fo I сударственная бюджетная система Российской Федерации состоит из трех звеньев и включает: Республиканский (федеральный) бюджет; 21 республиканский бюджет в составе Российской Федерации; 5 5 краевых ш областных бюджетов, городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга, 10 окружных бюджетов, автономных округов, бюджет Еврейской автономной области; 29 тысяч местных бюджетов [2, С.5].

Бюджеты органов местного самоуправления (муниципальные бюджеты) денежные отношения по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием бюджетного фонда, предназначенного на финансирование отраслей экономики, социально-культурной сферы, обороны и государственного управления» [154, С.234].

Л.А. Дробозина определяет бюджет как «форму образования и использования централизованного фонда денежных средств государства» (155, С .109).

По мнению М:В. Романовского, бюджет выражает «систему императивных денежных отношений между государством и другими; субъектами воспроизводства шо поводу перераспределения части стоимости общественного продукта (главным образом национального дохода) в процессе образования основного общегосударственного фонда денежных средств и его использования для удовлетворения наиболее важных на данном этапе развития потребностей общественного воспроизводства» [156, С. 156]

В Бюджетном кодексе РФ под бюджетом понимается; «форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [2,С5].

В большей степени наша позиция совпадает с мнением И.В. Подпори-ной, которая считает, что экономическое содержание бюджета гораздо шире. «Бюджет представляет собой систему экономических отношений не только по поводу образования и расходования фондов денежных средств, но и по реализации взаимосвязей между элементами, бюджетной системы, организацией бюджетного устройства и бюджетного процесса. С ее помощью государство воздействует на макроэкономические процессы посредством косвенного влияния на рыночный механизм» [15, G.70].

Автор считает, что наиболее полно отражает сущность и содержание бюджета следующая его формулировка: бюджет представляет собой систему экономических отношений, обусловленных необходимостью эффективного выполнения органами власти различных уровней возложенных на них обществом функций и задач, возникающих в процессе перераспределения национального дохода и отражаемых в форме финансового плана мобилизации и использования общегосударственного фонда денежных средств.

Понятия бюджет государства как экономическая категория и бюджет государства как основной финансовый план различны. В первом случае речь идет о системе денежных отношений, имеющих объективный характер, во втором - о результате сознательной деятельности людей, находящей свое выражение в плане формирования и использования основного централизованного денежного фонда страны [49, G.9]. Как основной финансовый план бюджет представляет собой юридически оформленный документ, в котором в количественном выражении отражается процесс получения и распределения государством денежных ресурсов, необходимых для выполнения его основных функций.

## Принципы формирования бюджетной политики муниципального образования на базе социально-экономических показателей развития города и района

Финансово-бюджетная самостоятельность муниципального образования тесно связана с наличием на его территории необходимого финансового потенциала, позволяющего сформировать муниципальный бюджет.

По нашему мнению, формирование и реализация бюджетной политики должно осуществляться с учетом следующих принципов:

- усиления заинтересованности органов государственной власти и местного самоуправления в росте собственных доходов;

- обеспечения сбалансированности интересов бюджетов муниципальных образований области;

- сочетания тенденций централизма и децентрализации при разграничении расходов и доходов между уровнями бюджетной системы области;

- оказания финансовой помощи бюджетам муниципальных образований области на основе единой методологии и критериев;

- взаимной ответственности за соблюдение требований бюджетного законодательства;

- ясности, прозрачности и гласности бюджетных отношений.

В условиях, когда средств муниципальных бюджетов не хватает для обеспечения минимальных расходов, а органы местной власти не имеют существенных рычагов для влияния на мобилизацию доходов, не менее актуальным становится вопрос о методах формирования муниципальных бюджетов.

Использование конкретных методов формирования доходов местного бюджета обусловлено принципами государственного управления, особенностями административно-территориального устройства государства и, соответственно, особенностями его бюджетного устройства, а также целью и принципами территориального бюджетного ррегулирования.

Традиционным и основным методом формирования доходов муниципальных бюджета является налоговый. Применение на практике данного метода означает, что преобладающая часть доходов бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов, а также за счет региональных и местных налогов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований.

Помимо налогового метода при формировании доходов муниципальных бюджетов применяются метод нормативно-долевого распределения средств из бюджета вышестоящего уровня, неналоговый метод и метод мобилизации средств на финансовом рынке (займы, кредиты коммерческих банков). Однако следует отметить единичность случаев использования местными властями последнего из приведенных нами методов для формирования доходов бюджета своей территории.

Формирование доходной части муниципального бюджета напрямую связано с величиной его расходов. Расходная часть муниципального бюджета формируется с учетом социальных норм и нормативов. Однако, в настоящее время большинство нормативов расходов, носят лишь рекомендательный характер и к тому же, в основном, они выражаются в натуральных показателях. Подобные нормативы используются лишь для расчета так называемого «обоснованного уровня бюджетной обеспеченности» при распределении средств из бюджетов вышестоящего уровня. Таким образом, данные нормативы относятся не к качеству или количеству предоставленных бюджетных услуг (например, качество знаний, полученных учащимися, численность учащихся), а к затратным показателям, таким, как время пребывания в лечебном учреждении, количество часов занятий, но отдельным предметам и другим.

## Преодоления несбалансированности бюджета муниципального образовании

В течение всего периода формирования трехуровневой бюджетной системы в Российской Федерации одной из сложнейших остается проблема несбалансированности расходных полномочий и доходных источников муниципальных бюджетов. Муниципальные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования. Значительная часть расходов этих бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети бюджетных учреждений регламентируется централизованно установленными нормами; более 80 % их налоговых доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Существующая зависимость муниципальных бюджетов от ежегодно устанавливаемых нормативов отчислений от федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций в регион, развитию налогового потенциала и повышению собираемости налогов. Все это приводит к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объема и качества бюджетных услуг, дальнейшему усилению межрегиональных диспропорций [19].

Необходимо отметить, что в Бюджетном кодексе РФ не содержатся положения, касающиеся четкого разграничения расходных полномочий и ответственности за их осуществление между органами власти разных уровней. Широкая сфера расходов отнесена к сфере «совместного» финансирования, что ведет к снижению ответственности за предоставление значительной части общественных услуг. При этом сохраняется регламентация бюджетных расходов, финансируемых из региональных и муниципальных бюджетов, нормативными актами федерального уровня.

Несмотря на наметившуюся тенденцию к сокращению «нефинансируемых федеральных мандатов», на территориальные бюджеты возложены многочисленные социальные обязательства, не обеспеченные соответствующими источниками финансирования. В результате органы местного самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и проводят политику выборочного (частичного) исполнения - возложенных на них обязательств.

Поэтому, мы считаем, что с целью предоставления муниципальным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами необходимо:

- осуществить, основываясь на единых принципах, четкое разграничение расходных полномочий между органами власти всех уровней, сократив при этом в максимальной степени сферу совместных полномочий;

- законодательно определить порядок предоставления источников финансирования при передаче расходных полномочий на нижестоящий уровень бюджетной системы;

- обеспечить реальную самостоятельность местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов;

- сократить «нефинансируемые федеральные мандаты», обеспечив полное финансовое выполнение установленных законодательством бюджетных обязательств.

По данным проведенной Министерством финансов РФ в 2003г. инвентаризации «федеральных мандатов» их общий объем оценивался в 8 % ВВП, то есть 60 % собственных доходов регионов. При этом средний уровень их фактического финансирования составлял всего 30 % [86, С. 18].