Козлов, Сергей Николаевич. Совершенствование методического обеспечения формирования местных бюджетов и контроля их исполнения : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Козлов Сергей Николаевич; [Место защиты: Марийс. гос. техн. ун-т].- Княгинино, 2011.- 202 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/3205

**Содержание к диссертации**

Введение

**1. Система формирования и контроля исполнения местных бюджетов, актуальные направления ее совершенствования**

1.1. Состав местных бюджетов, их назначение и место в структуре бюджета Российской Федерации

1.2. Оценка действующего порядка формирования и контроля исполнения местных бюджетов

**2. Анализ методик формирования доходной и расходной частей местных бюджетов**

2.1. Методики формирования и выявление резервов доходной части бюджетов муниципальных образований

2.2. Развитие методик формирования расходной части бюджетов муниципальных образований

**3. Основные направления совершенствования контроля mисполнения местных бюджетов 84**

3.1. Структура системы контроля исполнения бюджетов муниципальных образований

3.2. Организация и методики контроля исполнения бюджетов городских округов и муниципальных районов 94

3.3. Организация контроля исполнения бюджетов городских и сельских поселений 115

Заключение 123

Список использованной литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Проведение в России реформы местного самоуправления, отправной точкой которой стало принятие Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ, - дело исключительной важности и сложности. Этот закон призван способствовать повышению эффективности местного самоуправления, стабильности и устойчивости его финансовой базы, развитию экономики муниципальных образований. Названный закон претерпел с 2003 года большое количество изменений, но это не привело к покрытию расходов местных бюджетов собственными доходами.

На местном уровне в настоящее время нет четкой методики образования доходов. В связи с тем, что большую часть (60-70%) местных бюджетов в РФ составляют средства, получаемые от вышестоящих бюджетов, муниципалитеты не заинтересованы в увеличении своей доходной базы. Недостаточно отрегулирована система расходов местных бюджетов. Отсутствуют общепринятые нормативы использования средств местных бюджетов по направлениям. Существующая система контроля за исполнением местных бюджетов также имеет ряд недостатков, которые не позволяют ей эффективно функционировать на всех уровнях местной власти.

Проблема укрепления финансов муниципальных образований в рыночных условиях недостаточно исследована в экономической литературе. В связи с изложенным выше, а также с учетом основных задач проводимой в стране реформы местного самоуправления актуальны проблемы разработки методологических основ и организационно-методического обеспечения укрепления доходной базы местных бюджетов, обоснования направлений расходов муниципальных образований, повышения качества контроля исполнения местных бюджетов.

**Степень изученности проблемы.**Основы теории построения бюджетной системы заложены такими зарубежными экономистами, как А. Вагнер, К. Вик-сель, А. Лаффер, А. Маршалл, Д. Рикардо, П. Самуэльсон и др. Проблемы местных бюджетов в России и в СССР в разное время исследовали: А.Д. Александрова, М.В. Васильева, Л.С. Величко, С.А. Вешняков, Г.И. Герасимова, В.А. Го-лощапов, О.Н. Горбунова, B.C. Демченко, Р.А. Кудряшов, Н.С. Максимова, В.И. Матвеева, В.Н. Менчинский, И.Г. Морозов, Г.Б. Поляк, И.Н. Смирнов, СП. Со-лянникова, Я.Н. Степанов, В.Н. Твердохлебов, М.Ф. Ужвенко, Б.И. Филимонов, Я.Б. Хесин, С.Я. Чугунов, В.А. Шаврин, Н.А. Ширкевич.

В связи с проводимой в стране муниципальной реформой вопросам укрепления местных финансов уделяется все больше внимания. Исследованиями этих проблем занимаются: Р.Х. Адуков, А.Г. Андреев, К.С. Вартапетов, Т.Н. Данилова, В.Г. Игнатов, А.Г. Игудин, И.В. Караваева, М.М. Качурина, A.M. Лавров,

В.Н. Лексин, Н.В. Львов, B.C. Мокрый, Г.Б. Поляк, Л.И. Пронина, А.Ю. Пантелеев, Е.Д. Рыжаков, СП. Сазонов, К.И. Таксир, С.А. Трунов, Н.К. Фролова, В.Б. Христенко, А.В. Чернянский, А.Г. Шишкин и другие.

Проблемам контроля использования государственных средств посвящены труды Ю.М. Воронина, С.Н. Рябухина, А.Н. Саунина, СВ. Степашина, СО. Шохина, СМ. Шахрая, других авторов.

Общесистемные теоретические вопросы контроля и аудита изложены в трудах М.А. Азарской, СМ. Бычковой, Е.М. Гутцайта, О.В. Голосова, Ю.А. Данилевского, Л.Г. Макаровой, М.В. Мельник, О.А. Мироновой, В.И. Подольского, В.П. Суйца, А.Д. Шеремета и др.

Однако проблемы организации бюджетных отношений в муниципальных образованиях в силу их новизны и специфики, связанной с особенностями местного самоуправления, разработаны в меньшей степени.

Актуальность темы, ее недостаточная изученность определили цель и задачи исследования.

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационного исследования - разработка научных и практических рекомендаций по развитию механизма формирования местных бюджетов, контроля за их исполнением.

Для достижения поставленной цели в работе сформулированы следующие задачи:

разработать предложения по совершенствованию методики формирования бюджетов городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений;

разработать предложения по стимулированию заинтересованности муниципальных образований в увеличении собственных доходов и обоснование приоритетов направлений расходов местных бюджетов;

- предложить новую структуру системы контроля исполнения местных  
бюджетов;

определить целесообразность создания в структуре администрации городских округов и муниципальных районов контрольно-счетной палаты;

систематизировать задачи контроля исполнения местных бюджетов и определение подхода к формированию контрольных процедур;

разработать порядок организации контроля исполнения бюджетов городских и сельских поселений.

**Область исследования.**Содержание диссертации соответствует специальности 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит" Паспорта научных специальностей ВАК РФ.

**Объект и предмет исследования**Объектом исследования являются бюджеты муниципальных образований и межбюджетные отношения. Предмет исследования составляют вопросы методологии, методики и организации формирования местных бюджетов, контроля за их исполнением.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**Теоретической основой исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых и практиков в области межбюджетных отношений, принципов, методо-

логии формирования и контроля исполнения бюджетов муниципальных образований, аудиторской деятельности.

Методологической основой исследования является система научных подходов и методов, используемых при изучении предмета исследования. При выполнении диссертационной работы, формулировании выводов по ее результатам использовались, в частности, историко-логический, системный подходы, методы статистического и экономического анализа, анализа иерархий, нормативной и встречной проверок и другие.

**Научная новизна**исследования заключается в теоретическом обосновании и разработке методического обеспечения комплекса вопросов формирования и контроля исполнения местных бюджетов.

На защиту выносятся следующие основные результаты исследования, обладающие **научной новизной:**

усовершенствована методика определения расчетных налоговых доходов местных бюджетов, которая в отличии от существующих предполагает взыскание недоимки прошлых периодов и основана на использовании уточняющих коэффициентов, что способствует выявлению резервов увеличения доходов и мобилизации источников финансирования муниципальных образований;

сформулированы предложения по стимулированию заинтересованности муниципальных образований в увеличении собственных доходов за счет использования поправочного коэффициента и по обоснованию на базе метода анализа иерархий приоритетов направлений расходов в составе местных бюджетов, что способствует повышению эффективности использования бюджетных средств;

усовершенствована модель системы контроля исполнения местных бюджетов, обосновано взаимодействие ее основных элементов: видов, методов, методик контроля и субъектов, осуществляющих контроль, что позволяет повысить эффективность проведения контрольных мероприятий;

предложено создание в структуре администрации городских округов и муниципальных районов контрольно-счетной палаты в качестве специализированного подразделения для выполнения функций контроля исполнения местных бюджетов, что позволяет соблюдать принцип распределения ответственности и полномочий;

классифицированы задачи контроля исполнения местных бюджетов, на основе проведённой кодификации видов контроля применительно к бюджету городского округа, его доходной и расходной части; предложен подход к разработке и представлению процедур контроля в качестве базовых элементов его методики;

даны предложения по организации контроля исполнения бюджетов городских и сельских поселений путем передачи контрольных функций счетной палате муниципального района в целях обеспечения независимости контроля, повышения его результативности.

**Теоретическое значение**полученных результатов состоит в том, что выполненное исследование содержит комплексное решение проблемных вопросов теории, методологии, организации и методики формирования и контроля исполнения местных бюджетов. Теоретические и методологические положения, развитые автором в диссертации рекомендуются к внедрению в системе форми-

рования и контроля исполнения местных бюджетов, к использованию в учебном процессе по финансовым дисциплинам, аудиту, ревизии и контролю в высших учебных заведениях, в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров.

**Практическая значимость**заключается в том, что основные положения диссертации, выводы и предложения автора рекомендуются к применению в администрациях субъектов Российской Федерации и местного самоуправления для развития способов организации и методик формирования бюджетов муниципальных образований, контроля за их исполнением.

**Апробация и внедрение результатов исследования.**Основные положения диссертационного исследования докладывались, обсуждались и получили положительную оценку на научно-практических конференциях: X научно-практической конференции студентов и молодых ученых "Социально-экономические проблемы развития регионов в современных условиях" (г. Княгинино, 2006 г.); XI межвузовской научно-практической конференции студентов и молодых ученых "Социально-экономическое развитие муниципальных образований: проблемы и пути их решения" (г. Княгинино, 2007 г.); Нижегородской сессии молодых ученых, межрегиональной научно-практической конференции "Наследие А.В. Чаянова и будущее АПК России" (г. Княгинино, 2008 г.); научно-практической конференции "Изменяющаяся Россия: аграрные преобразования начала XXI века - результаты и перспективы" НАЭКОР (г. Москва, 2008 г.); XII-XIV международных научно-практических конференциях студентов и молодых ученых "Социально-экономические проблемы развития муниципальных образований" (г. Княгинино, 2008 г., 2009 г.); II Международной научно-практической конференции "Молодежь и наука: реальность и будущее" (г. Невинномысск, 2009 г.); международной научной конференции "Системы управления и контроля в российских и европейских компаниях" (г. Н. Новгород, 2009 г.); международной научно-практической конференции, посвященной 85-столетию со дня рождения академика РАСХН В.А. Добрынина "Проблемы становления и развития аграрной экономики" (г. Княгинино, 2009 г.).

В отделах финансового управления администраций Княгининского, Лыс-ковского, Сергачского районов Нижегородской области приняты к внедрению предложенные автором диссертации: методика определения расчетных налоговых доходов местных бюджетов; порядок определения приоритетов направлений расходов местных бюджетов с использованием метода анализа иерархий; усовершенствованные способы организации и методики контроля исполнения местных бюджетов. В учебном процессе НГИЭИ эти разработки используются в дисциплинах: Основы местного самоуправления, Финансы и кредит специальности 08.05.02.65 "Экономика и управление на предприятиях АПК", а также рекомендуются в целях развития содержания дисциплин: Управление государственными финансами, Финансы по направлениям 080100.68 Экономика (бакалавр), 080200.68 Менеджмент (бакалавр); 080200.68 Менеджмент (магистратура); 080100.68 Экономика (магистратура).

**Публикация результатов исследования.**По результатам диссертационного исследования опубликовано 20 научных работ общим объемом 5,5 п. л., в том числе 4 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК России - 2,0 п.л.

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии, иллюстрирована таблицами, рисунками и приложениями, имеет следующее содержание:

## Оценка действующего порядка формирования и контроля исполнения местных бюджетов

Местный бюджет — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. Согласно статье 14 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, бюджет муниципального образование (местный бюджет) — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Его средства выступают важнейшим источником финансирования местных потребителей, развития территориальной инфраструктуры.

В , статье 2 закона «Об- общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в иных нормативно-правовых актах Российской Федерации понятия, «местный» и «муниципальный» и образованные на-их основе словосочетания (например, бюджеты муниципальных образований) применяются в качестве синонимов в отношении органов,местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов" и в иных случаях, касающихся осуществления местного самоуправления.

Целью формирования местных бюджетов является финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления по решению задач функционирования и развития муниципальных образований. Бюджет муниципального образования является главным звеном, финансовой базой в развитии социально-экономической сферы муниципального образования. Местные бюджеты, как экономический инструмент управления, имеют возможность через централизованные фонды денежных средств влиять на процессы общественного воспроизводства, контролировать протекание экономических процессов в муниципальном образовании, влиять на полноту и своевременность поступления финансовых ресурсов в распоряжение органов управления, регулировать комплексное социально-экономическое развитие муници 13 пального образования [105, с. 45]. Для социально-экономического подъема муниципалитетов необходимо создать финансово-экономическую основу их деятельности.

С помощью местных финансов государство осуществляет выравнивание экономического и социального развития территорий, которые в.результа-те действия исторических, географических, военных и других факторов от-стали от других районов страны. Критерий оценки эффективности организации местных финансов — уровень жизни проживающего на данной территории населения, динамика повышения этого уровня.

В настоящее время функционирование системы местных бюджетов регулируется следующими законодательными актами: Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принци- пах организации местного самоуправления в РФ». Помимо вышеперечисленных законодательных актов утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в.Российской Федерации», в которых разработаны, принципы и механизм реализации государственной, политики, направленные на создание базы для-деятельности местных органов власти, в.том числе провозглашен принцип всесторонней поддержки местного самоуправления со стороны государства. Механизмами реализации этого принципа является бюджетное и налоговое регулирование, позволяющее обеспечить сбалансированные минимальные местные бюджеты, создать условия для оптимизации налоговой базы, муниципальных образований.

Вступление в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от Об октября 2003 г. № 131-ФЗ существенно повлияло на структуру бюджетной системы Российской Федерации. Состав местных бюджетов соответствует составу субъектов муниципальных образований Российской Федерации, отраженных нарис. 1.2. [37,с. 138]. К местным бюджетам относятся бюджеты городских округов и муниципальных районов, включающих бюджеты городских и сельских поселений.

В качестве составной части местных бюджетов могут быть предусмотрены сметы доходов и« расходов. отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки, утверждения и исполнения этих смет определяется органами местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Финансовая система муниципального образования! представляет собой организованную совокупность функциональных органов управления, которые объединены финансовыми потоками, специализируются на» сборе, обработке и передаче финансовой информации, взаимодействуют между собой в процессе выполнения возложенных на них функций и задач по обеспечению достижения целей, определяемых планом социально-экономического развития муниципалитета. Местные бюджеты — это вся совокупность денежных отношений по поводу формирования, распределения и использования финансового потенциала территорий, всех хозяйствующих субъектов, участвующих в воспроизводстве в рамках одного муниципального образования. Такой подход обусловлен тем, что на территории.муниципального образования функционируют финансовые подсистемы федеральных, региональных и местных органов власти, финансы коммерческих и некоммерческих организаций, а также домашних хозяйств, участие которых в территориальном воспроизводстве обеспечивает реализацию общего интереса, состоящего в социально-экономическом развитии муниципалитета [103, с. 29]. В приведенном выше определении муниципальных бюджетов отражается их специфика, которая состоит в том, что муниципальные образования на своей территории имеют различные финансовые подсистемы, объединены общностью территориального воспроизводства, нацеленностью на решение местных социальных задач.

Некоторые экономисты представляют муниципальный бюджет как систему экономических отношений по обеспечению деятельности муниципалитетов как структурных единиц государственного устройства. Данная трактовка муниципального бюджета затрагивает финансовые отношения и, несомненно, предполагает наличие связи муниципального бюджета не только в распределительных, ной в воспроизводственных процессах.

## Методики формирования и выявление резервов доходной части бюджетов муниципальных образований

На сегодняшний день муниципалитеты выполняют практически все те функции, которые когда-то выполняло- государство. До начала социально-экономических реформ 1991-2000 гг. все эти вопросы решались с помощью административных методов. Роль местных органов власти была минимальной, так как в большинстве городов преобладающая .часть основных фондов, причемне только производственного, но и социально - культурного назначения, принадлежала ведомствам. До начала реформы в ведомственном подчинении- находилось более- 50% жилищного фонда страны, 30% мощностей коммунальных предприятий, 70% мест в. дошкольных учреждениях. Доля средств ведомств в финансировании жилищного хозяйства превышала 70%, коммунального хозяйства - 20%, здравоохранения - 20%. Для выполнения этих задач ведомства! наделялись не только- ресурсами,- но и значительными правами, становились, по существу, хозяевами территорий. Отсутствие в такой ситуации у местных органов власти реальных рычагов управления порождало иждивенческие настроения [111, с. 33].

В настоящее время примерно 60% всех бюджетных расходов на социальную сферу и более 40% расходов на народное хозяйство сосредоточено в муниципальных бюджетах. А.Н. Швецов отмечает, что за счет местных бюджетов финансируютсяпочти 100% расходов на среднее образование, 85% - на здравоохранение, 60% - на содержание детских садов, жилья и расходов- на коммунальные услуги. В фактически сложившейся структуре бюджетных расходов муниципальных образований основными статьями затрат являются расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, здравоохранение, образование, социальную политику и на государственное управление. Эти расходы в среднем по России составляют порядка 94-95% всех расходов местных бюджетов.

Таким образом, для успешной реализации функций и задач, которые ставит перед муниципалитетом местное сообщество, реальное самоуправление должно обладать экономическим потенциалом и соответствующим уровнем финансовых ресурсов. Укрепление и развития финансово - экономических основ местного самоуправления оказывает влияние1 на экономическое и финансовое положение в стране в целом. От качества формирования и использования- местных бюджетов зависит возможность федеральных властей проводить экономическую и социальную политику. Рост доходов, местного бюджета способствует росту экономического потенциала всей страны. Следовательно; сбалансированный на местном уровне управления бюджет является одним из факторов обеспечения макроэкономической стабильности.

Формирование неисполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования [7]. Органы государственной власти гарантируют: права представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов и самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце-финансового года в результате увеличения поступления доходов Или уменьшения расходов; компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также иных решений органов государственной власти. Для оптимизации исчисления ожидаемых доходов и расходов бюджетов муниципальных образований при их формировании и исполнении должны соблюдаться принципы, указанные в табл. 1.1.

Принцип достоверности Предусматривает надежность показателей прогноза развития территории; правильность выбора бюджетно-финансовой политики, точность расчета доходов1 и расходов и: полноту информации: об исполнении бюджета Принцип самостоятельности Заключается в самостоятельном формировании, утверждении, исполнении и контроле местных бюджетов органами местного самоуправления; а также: наличии собственных источников доходов

Принцип сбалансированности Заключается в равенстве доходов шрасходов бюджета с учетом установленного предельного дефицита бюджета и принимаемых мер по его покрытию

Принцип гласности; Означает информирование населения1 о состоянии формирования и исполнения бюджета в установленные законом сроки.

Принцип последовательности достижения ЦЄЛЄЙ: И: ВЫПОЛНвНИЯзадач Означает, что каждое муниципальное образование должно так планировать и развивать в соответствие с установленными целями бюджетное хозяйство, чтобы гарантировать последовательное выполнение возложенных на них задач государственной; власти субъектов; Российской Федерации в процессе осуществления І бюджетного регулирования и; органы местного car моуправленшг при формировании местных бюджетов должны руководствоваться: государственными минимальными [ социальными, стандартами, социальными? нормами, нормативами; минимальной: бюджетной обеспеченности [8]; Глава- муниципального образования,, иные должностные лица; местного самоуправления несут ответственность за: исполнение местных, бюджетов в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Органы местного самоуправления, представляют отчетности об исполнении местных бюджетов в установленном порядке. Представительные органы местного самоуправления вправе: устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами; согласно законодательству Российской Федерации принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в.порядок егоуплаты; принятые решения подлежат официальному опубликованию не менее, чем за один месяц до вступления их в силу.

Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании с соблюдением установленных законодательством; общих принципов-бюджетного- процесса [10].

Население муниципального образования может непосредственно принимать решения, о разовых добровольных сборах средств граждан согласно уставу муниципального образования: Собранные-средства «самообложения» должны использоваться исключительно по целевому назначению, о чем ор-ганы-местного самоуправления информируют население.

На рис. 1.3-отражено распределение полномочий между субъектами государственной власти по формированию бюджетов различных уровней бюджетной системьъРФ. Земское собрание (Дума) относится к представительным органам местного самоуправления. Полномочия» субъектов і государственной власти, участвующих в формировании федерального бюджета РФ и бюджетов субъектов РФ, представлены в приложениях Г и 2. В табл. 1.2 отражены полномочия субъектов государственной власти, участвующих в формировании бюджетов муниципальных образования.

Остановимся, на вопросах формирования местных бюджетов. Порядок формирования бюджетов городского округа и муниципального района аналогичен. Рассмотрим процесс разработки названных видов местных бюджетов на примере бюджета городского округа.

## Развитие методик формирования расходной части бюджетов муниципальных образований

Следует отметить, что в федеральном законодательстве имеет место противоречие; Так,- согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (ст. 87 п. 5) реестр расходных обязательств муниципального образования ве дется в,порядке; установленном администрацией:муниципалитета. Ст. 53 Фе дерального закона: «б общих принципах организации местного самоуправ ления? в Российской Федерации» от 06 октября-2003; г. № 131 — ФЗіпреду сматривается; что органы муниципальной власти ведут реестры расходных обязательств; в порядке; установленном;решением; представительного органа муниципального образования.. Следует устранить данное? противоречие, обу словливающее серьезные проблемы в;практической работе;.путём:закрепле ния права, ведениям реестра за; представительным органом? муниципального образования.. Решением Совета депутатов; Княгининского муниципального района утверждены, форма и порядок ведения; реестра расходных обяза тельства этого5 муниципального образования (приложениям 4 ,5); Що каналам; местных бюджетов/сегодня-направляется; подавляющая часть средств, выде ляемых государством? на жизнеобеспечение населения:; на. жилищно коммунальное хозяйство;. образование, культуру, здравоохранение; спорт и прочие расходы. . .

В настоящее- время расходы муниципальных бюджетов на. очередной финансовый год планируются от «достигнутого уровня». Расходы текущего года определяются на основании расходов предыдущего года и корректируются, в, соответствии; с: индексами-дефляторами; цен, рекомендуемыми Министерством экономики; Нижегородской; области, с учетом планируемых по муниципальному образованию доходов. Если в течение года происходят изменения в законодательстве, то бюджет уточняется. Подобная методика не позволяет формировать бездефицитные бюджеты. Подготовка бюджета Ниже городской области на 2010 год осуществлялась в соответствии с утвержденным законом Нижегородской области от 14 ноября 2008 г. № 153-3 «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» [12]. В настоящем законе при составлении прогноза муниципальных образований Нижегородской области на 2010 год использовались группы показателей по следующим основным направлениям: жилищно-коммунальное хозяйство, дорожно-мостовое хозяйство, образование, здравоохранение, культура, физическая культура и спорт, на содержание органов местного самоуправления, на первичные меры пожарной безопасности.

Для формировании расходной части бюджета Московской области ежегодно принимается закон «О нормативах расходов бюджета, применяемых при составлении прогноза консолидированного бюджета Московской области, и региональном стандарте предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг» [14]. Использование указанных нормативов способствует экономическому обоснованию потребности в ресурсах, повышению объективности их распределения.

Нормативы расходов бюджета (далее нормативы) — это расчетные показатели (в стоимостном выражении), применяемые в целях межбюджетного регулирования при формировании на соответствующий финансовый год прогноза консолидированного бюджета области, а также для расчета отдельных расходов проекта областного бюджета. Методика определения расчетного показателя общей стоимости предоставления бюджетных услуг, оказываемых за счет средств бюджетов муниципальных районов и городских округов Московской области, представлена в приложении 6. Методика предназначена для оценки расходов территорий на планируемый финансовый год и применяется исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления Московской области при разработке проектов областного и местных бюджетов на очередной финансовый год.

Величина расходных обязательств консолидированного бюджета Московской области представляет собой прогнозную величину расходов, кото 74 рые осуществляются на территории муниципальных образований в очередном финансовом году. При определении расчетных показателей общей суммы предоставляемых бюджетных услуг за счет средств бюджетов муниципальных районов и городских округов используются действующие нормативно-правовые акты Российской Федерации по Московской области, определяющие объем расходов местных бюджетов по их видам в соответствующих отраслях.

В составе расчетных показателей сумм предоставляемых бюджетных услуг за счет средств бюджетов муниципальных районов.и городских округов учтены расходы на строительство объектов недвижимости жилого назначения. Этому способствуют доходы от реализации на территориях муниципальных районов и городских округов инвестиционных контрактов в объеме планируемых поступлений в бюджеты названных муниципальных образова-ний. Учитываются также расходы муниципальных районов и городских округов за счет доходов от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности.

Суммы предоставляемых бюджетных услуг за счет средств муниципальных районов и городских округов в анализируемой методике Московской области определяются по нормативному методу на основе единых методик расчета показателей общей стоимости предоставления бюджетных услуг в отдельных отраслях. При этом используются нормативы расходов бюджета, применяемые при составлении прогноза консолидированного бюджета Московской области.

Рассмотрим методику Московской области по расчету суммы расходов на жилищно-коммунальное хозяйство на примере бюджетов муниципальных образований Нижегородской области. К расходам на жилищно-коммунальное хозяйство относятся средства, выделяемые на благоустройство территорий, капитальный ремонт жилищного фонда, на содержание и ремонт мест погребения.

## Организация и методики контроля исполнения бюджетов городских округов и муниципальных районов

Сформулированы предложения по стимулированию заинтересованности муниципальных образований в увеличении собственных доходов и обоснованию на базе метода анализа иерархий приоритетов направлений расходов в составе местных бюджетов в целях повышения эффективности использования бюджетных средств. Для стимулирования заинтересованности муниципальных образований в увеличении собственных доходов следует поставить в зависимость суммы выделяемых муниципальным образованиям расходов от их собственных доходов. В связи с этим мы предлагаем при расчете нормативов бюджетных расходов муниципальных образований на очередной финансовый год применять поправочный коэффициент увеличения собственных доходов муниципального образования.

В настоящее время структура расходов местных бюджетов, как и подход к распределению бюджетных средств по направлениям, достаточно субъективны. Для определения приоритетных направлений использования бюджетных средств, по-нашему мнению, целесообразно использовать.метод анализа иерархий (МАИ)$ позволяющий организовать разработку решений коллективом экспертов. Результаты, использование МАИ группой экспертов, в которую вошли представители депутатов земского собрания, отрасли, в которой осуществляются? расходы, и населения, показали, что наибольший приоритет получили расходы на образование, за ними следуют расходы на здравоохранение, далее - на ЖКХ, физкультуру, управление, культуру, социальную политику и прочие расходы. По нашему мнению, внедрение МАИ позволит распределять бюджетные средства более аргументированно и эффективно при условии независимости и соответствующей квалификации экспертов.

Разработана структура системы контроля исполнения местных бюджетов, определены ее элементы, характеризующие субъекты, осуществляющие контроль, виды, методы и методики контроля. Проведенный нами анализ существующей организации контроля исполнения местных бюджетов показал, что в настоящее время не сформирована целостная система рассматриваемого контроля. Субъектами, осуществляющими контроль в муниципальных образованиях, являются: глава администрации, земское собрание (глава местного самоуправления), финансовое управление, главный бухгалтер администрации. Названные лица занимаются не только контролем исполнения бюджетов, но и их формированием. По мнению соискателя, объединение функций формирования и контроля за исполнением местных бюджетов в од-номоргане не способствует эффективности контрольных мероприятий. В це-лях соблюдения приосуществлении контроля принципа распределения ответственности и полномочий, направленного на усиление независимости контроля и повышение его результативности для проведения контрольных мероприятий следует создать специализированный орган - контрольно-счетную палату (КЄП) муниципального района и городского округа в подчинении непосредственно контрольно-счетной палаты области.

Виды контроля исполнения, бюджетов, на местном-уровне выделяются по различным критериям, в том числе-по объектам, целям:, временному признаку. По объектам предусматривается контроль бюджетов городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. По целям следует выделить такие контрольные мероприятия, как, ревизии; аудит эффективности, тематические проверки. Методы контроля включают документальные, фактические и прочие. Методики контроляхарактеризуют процедуры контроля, а также технологию выполнения контрольных мероприятий. Процедуры контроля- отражают действия субъектов контроля в целях достижения целей контрольных мероприятий. Технология контроля раскрывает порядок действий участвующих в контрольных мероприятиях лиц, последовательность выполнения процедур контроля, состав и содержание входных документов и формируемых по результатам контроля.

Рекомендовано создание в структуре администрации городских ок 126 ругов и муниципальных районов контрольно-счетной палаты в качестве специализированного подразделения для выполнения функций контроля испол 2. Сформулированы предложения по стимулированию заинтересованности муниципальных образований в увеличении собственных доходов и обоснованию на базе метода анализа иерархий приоритетов направлений расходов в составе местных бюджетов в целях повышения эффективности использования бюджетных средств. Для стимулирования заинтересованности муниципальных образований в увеличении собственных доходов следует поставить в зависимость суммы выделяемых муниципальным образованиям расходов от их собственных доходов. В связи с этим мы предлагаем при расчете нормативов бюджетных расходов муниципальных образований на очередной финансовый, год применять поправочный коэффициент увеличения собственных доходов муниципального-образования:

В настоящее время структура расходов местных бюджетов, как и подход к распределению бюджетных средств.по направлениям, достаточно субъективны. Для определения приоритетных направлений использования бюджетных средств, по нашему мнению, целесообразно использовать метод анализа иерархий (МАИ), позволяющий организовать разработку решений коллективом экспертов. Результаты использование МАИ группой экспертов, в которую вошли представители депутатов земского собрания, отрасли, в которой осуществляются расходы, и населения, показали, что наибольший приоритет получили расходы на образование, за ними следуют расходы на здравоохранение, далее - на ЖКХ, физкультуру, управление, культуру, социальную политику и прочие расходы. По нашему мнению, внедрение МАИ позволит распределять бюджетные средства более аргументированно и эффективно при условии независимости и соответствующей квалификации экспертов.