Аверьянов Алексей Юрьевич. Планирование расходов местных бюджетов и оценка бюджетной обеспеченности муниципальных образований : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Новосибирск, 2005 182 c. РГБ ОД, 61:05-8/2017

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Местные бюджеты в современной бюджетной системе Российской Федерации 1.1. Доходные и расходные полномочия органов местного самоуправления

1.2. Теоретические и правовые аспекты планирования и выравнивания бюджетов муниципальных образований 24

1.3. Нормативы бюджетных расходов: проблемы разработки и использования опыта зарубежных стран 43

Глава 2. Анализ бюджетных показателей муниципальных образований - административных центров субъектов Российской Федерации (на примере г.Новосибирска и г.Барнаула) 52

2.1. Особенности организационной структуры и бюджетного устройства муниципалитетов 52

2.2. Сравнительный анализ доходов и расходов бюджетов городов 73

Глава 3. Совершенствование методических подходов к планированию местных бюджетов 88

3.1. Расчет бюджетных показателей, необходимых для формализации бюджетного планирования 88

3.2. Классификация муниципальных образований по критерию бюджетной обеспеченности 97

3.3. Методический подход к планированию расходов и сбалансированию бюджетов муниципальных образований ... 106

Заключение 132

Библиографический список использованной литературы 139

Приложения 1-15 152

**Введение к работе**

Вопросы обеспечения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, определения места и роли муниципальных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации изучаются российскими учеными с начала процессов децентрализации государственной власти и формирования основ местного самоуправления в нашей стране.

Право граждан России на организацию муниципальных образований и формирование выборных органов местного самоуправления закреплено в Конституции Российской Федерации. Местные бюджеты формируются с целью финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по решению задач функционирования и развития муниципальных образований. Недостаточность собственной доходной базы местных бюджетов неизбежно ставит муниципальные образования и их органы в зависимость от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не позволяет им осуществлять не только долгосрочное, но и текущее бюджетное планирование.

Бюджетная самостоятельность чрезвычайно важна для муниципалитетов, она отражает состояние их финансовых возможностей, которое обеспечивает органам местного самоуправления возможность принятия и способность реализации обязательств текущего и инвестиционного финансирования расходов муниципалитетов в установленные сроки и в запланированном объеме. Важнейшим инструментом регулирования местных бюджетов является механизм бюджетного выравнивания муниципальных образований.

В целях реализации государственной политики Российской Федерации в области местного самоуправления принят новый Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (№ 131-ФЗ от 06.10.2003). В данном законе обозначены принципы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, при этом вопросы методики выравнивания возложены на органы власти субъектов

4 Федерации, не уделено также внимание проблемам сбалансирования местных

бюджетов.

Большая часть методических проблем бюджетного планирования и прогнозирования новым законом в существующей редакции не решается. Для реализации с 2006 года положений данного федерального закона региональным финансовым органам при взаимодействии с органами местного самоуправления необходимо решить ряд проблем в области бюджетного выравнивания и сбалансирования, разработать, смоделировать и апробировать методические подходы к бюджетному прогнозированию, определить оптимальный вариант роли и степени финансовой самостоятельности местных бюджетов.

Очевидна необходимость разработки моделей расчета минимальных расходных обязательств, потенциально возможных доходов, сбалансирования доходных и расходных частей бюджетов муниципальных образований, а также методов оценки и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

Различные концепции бюджетного устройства и бюджетного процесса, роль местных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации, вопросы необходимости и предпосылок финансовой самостоятельности органов местного самоуправления достаточно глубоко исследованы в работах таких авторов, как: Р.В.Бабун, В.М.Безденежных, Д.Д.Бутаков, В.П.Горегляд, Дж.Литвак, В.И.Матеюк, И.В.Подпорина, Д.Созерлэнд, а также в работах зарубежных ученых Д.Созерлэнд, Стиглиц Дж.Ю, Третнер Карл X.

Вопросы бюджетного выравнивания, направления и приоритеты государственной политики России в сфере бюджетных отношений нашли отражение в трудах Е.Н.Альбах, Г.Б.Аронова, С.С.Артемьева, К.Л.Астапова, Р.В.Бабун, О.И.Бетина, А.А.Бовина, Е.В.Боресковой, Е.В.Бушмина, В.П.Горегляд, Н.В.Замятиной, Е.Н.Китовой, В.И.Клисторина, Г.А.Коваленко, А.С.Колесова, Т.Г.Лавлинской, И.Н.Лаврикова, Л.Д.Лазаревой, А.А.Мазура, А.В.Максимова, Н.В.Мальковц, З.З.Муллагалиевой, Л.И.Прониной, Д.О.Разживиной, В.Е.Селиверстова и др.

5 Значительный научный вклад в области нормирования бюджетных

расходов, а также применения в практике бюджетного планирования

минимальных социальных стандартов внесли С.А.Беляков, О.В.Берг,

В.В.Болотин, С.В.Вобленко, А.А.Воронин, В.П.Горегляд, В.Г.Ермилов,

О.Б.Иванова, Т.Л.Мороз, Т.Ф.Романова, С.Н.Рукина, С.Н.Хурсевич и др.

Определению оптимальных методов планирования и прогнозирования потенциально возможных доходов местных бюджетов посвящены работы К.Л.Астапова, Х.Ф.Банхаевой, Г.Г.Голякова, В.Г.Ермилов, А.Г.Игудина, Н.В.Кашиной, В.В.Кисляковой, А.Л.Коломиец, Д.Л.Комягина, Н.В.Лебедевой, А.И.Новиковой, В.Г.Панскова, А.Б.Паскачева, Н.Л.Пешина, Л.И.Прониной, О.А.Салова, М.Н.Шалюхиной и др.

Разработке методов сбалансирования и выравнивания бюджетной  
обеспеченности местных бюджетов, являющимися первым уровнем бюджетной  
системы Российской Федерации способствовало изучение работ К.К.Барановой,  
Е.В.Беловодовой, В.И.Гришина, И.В.Деревцовой, Г.М.Кулаченко,

Б.Л.Лавровского, Г.К.Ляпушинской, В.И.Матеюк, А.А.Осиповой,

И.В.Подпориной и др.

Важно отметить, что научные исследования и практические рекомендации по проблемам бюджетного устройства, выравнивания бюджетной обеспеченности, по планированию и прогнозированию бюджетов относятся, в основном, к федеральному и региональному уровням. Исследования бюджетного процесса и финансового планирования на уровне местного самоуправления носят преимущественно непоследовательный характер, являются дискретными и не комплексными.

Необходимость разработки методик планирования минимальных объемов расходов местных бюджетов с учетом прогнозируемых собственных доходов, для оценки бюджетной обеспеченности и финансовой самостоятельности муниципальных образований, определило выбор направления диссертационного исследования и содержание работы.

*Целью диссертационного исследования*является разработка методического подхода к планированию объема расходов местных бюджетов и оценке бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В соответствии с поставленной целью решались *следующие задачи:*

изучить особенности финансов органов местного самоуправления, тенденции развития местных бюджетов в Российской Федерации;

обосновать необходимость совершенствования существующих методических подходов к планированию объемов местных бюджетов;

проанализировать бюджетные показатели городов - административных центров субъектов Российской Федерации с целью выявления закономерностей и различий в организации бюджетного процесса;

разработать новый методический подход, позволяющий рассчитывать минимально необходимый объем расходов бюджетов муниципальных образований, обеспечивающий сопоставимость показателей местных бюджетов разных субъектов Российской Федерации;

показать целесообразность применения существующих показателей финансовой самостоятельности бюджетов для оценки бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

предложить классификацию муниципальных образований исходя из уровня бюджетной обеспеченности с целью учета особенностей и структуры местных бюджетов при разработке методики бюджетного выравнивания.

*Объектом исследования*является бюджетное планирование на уровне муниципальных образований.

*Предметом исследования*являются методические подходы к планированию расходов местных бюджетов.

*Методологической основой исследования*являлся диалектический подход, выразившейся во всестороннем изучении особенностей бюджетного процесса на уровне местных бюджетов на современном этапе развития бюджетной системы России. Достоверность выводов обеспечивается применением общенаучных методов: анализ и синтез данных, индукция и дедукция,

7 аналогия, - и специальных методов экономических исследований: обобщение

экономических фактов, балансовый метод, методы группировки, сравнения,

структурного анализа экономических показателей.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области теории финансов, бюджетного федерализма.

*Информационной основой*обеспечения доказательности теоретических положений, достоверности выводов и рекомендаций послужили действующие законодательные акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (городов Новосибирска и Барнаула); нормативные документы Министерства финансов РФ; научная, учебная и методическая литература; публикации в отечественных периодических изданиях; статистические данные; отчеты об исполнении бюджетов г.Новосибирска и г.Барнаула за 1999-2003 гг.

*Научная новизна диссертационного исследования*состоит в разработке на основе результатов проведенного исследования нового методического подхода к планированию объема расходов местных бюджетов и оценке бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Наиболее важные *научные результаты*диссертационного исследования заключаются в следующем:

1. Разработан методический подход к планированию объема расходов местных бюджетов на основе нормативно-целевого метода с учетом индекса бюджетных расходов.
2. Предложен механизм использования существующих коэффициентов, характеризующих степень финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, для оценки уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью использования в методиках бюджетного выравнивания.
3. Обоснована необходимость классификации муниципальных образований по критерию бюджетной обеспеченности по шести группам с

8 целью определения особенностей структуры местных бюджетов и

конкретизации методов бюджетного выравнивания по разным группам.

4. Показана целесообразность ранжирования муниципальных

образований с целью определения бюджетной единицы местного

самоуправления, имеющей право на формирование местного бюджета.

*Теоретическая значимость*результатов исследования заключается в

обосновании методического подхода в области планирования расходов

местных бюджетов и оценки уровня бюджетной обеспеченности

муниципалитетов, классификации муниципальных образований по критерию

бюджетной обеспеченности..

*Практическая ценность*результатов исследования состоит в том, что

основные выводы и предложения могут быть использованы в практике

планирования бюджетов муниципальных образований, начиная с 2005 года, с

целью реализации программных положений Федерального закона РФ № 131-

ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации". Результаты исследования, иллюстрационный материал

диссертации могут быть использованы в учебном процессе по специальности

"Финансы и кредит".

Основные результаты и выводы исследования докладывались и

обсуждались на межвузовских и внутривузовских научно-практических

конференциях в городах Новосибирске и Барнауле. Основные предложения

автора были рассмотрены и обсуждены в Управлении финансов и налоговой

политики мэрии г.Новосибирска. Возможность практического применения

результатов исследования подтверждена справкой Управления финансов и

налоговой политики мэрии г.Новосибирска № 06-11 от 16 июня 2004 г.

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав,

заключения, библиографического списка использованной литературы и

15 приложений.

## Доходные и расходные полномочия органов местного самоуправления

Бюджетная система государства, как правило, определяется в соответствии с государственным устройством. Это связано с существенными различиями в полномочиях и функциях органов государственной власти федерального, регионального и местного уровней, в соответствии с организационной структурой которых определяются уровни бюджетной системы. Бюджетная система страны является, в целом, производной от ее административно-территориального устройства. Административно территориальное устройство страны, в свою очередь, предполагает подчиненность одних органов власти другим и разную степень их самостоятельности в бюджетно-финансовой сфере. В Конституции Российской Федерации определено, что бюджетная система России является трехуровневой и включает в себя федеральный уровень, уровень субъектов Российской Федерации и уровень местных бюджетов. Начиная с 1995 года, право формирования и использования собственных бюджетов на местном уровне власти имеют только органы местного самоуправления. Местные органы власти, не получившие статус муниципального образования, в частности, районы в городах административных центрах субъектов Федерации, не имеют собственных бюджетов. Субъектам Федерации законодательством РФ было дано право самостоятельно определять принципы и порядок формирования местных бюджетов на подчиненной территории.

Вследствие указанных причин структура бюджетной системы России на местном уровне на практике приобрела достаточно неупорядоченный характер. Как отмечено в "Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года", "серьезным препятствием на пути развития бюджетной системы стала неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований и существующая система административно территориального деления субъектов Российской Федерации. Нынешняя организация местного самоуправления, незавершенность процесса его становления, недостатки унаследованной системы административно территориального устройства не позволяют провести полноценную, охватывающую все уровни бюджетной системы реформу, гарантирующую финансовую самостоятельность и ответственность муниципальных образований"1. Отношения между бюджетами различного уровня в России основываются на положениях главы 5 Бюджетного кодекса РФ, которая закрепляет следующие базовые принципы бюджетной системы Российской Федерации2: единства бюджетной системы Российской Федерации; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; сбалансированности бюджета.

## Особенности организационной структуры и бюджетного устройства муниципалитетов

Российские муниципальные образования значительно различаются как по величине собственных доходов и налоговому потенциалу, так и размерами расходных обязательств и, соответственно, уровнем финансовой самостоятельности и бюджетной обеспеченности. При этом можно выделить муниципальные образования, крупные города, - административные центры субъектов Российской Федерации, финансовое положение которых существенно отличается от финансового положения остальных российских муниципальных образований. Среди данного типа муниципальных образований для изучения проблем бюджетного планирования и прогнозирования и решения поставленных в исследовании задач нами были рассмотрены бюджеты городов Новосибирска и Барнаула. Для данных городов характерно наличие в каждом из них значительного научного, научно-технического и социально-культурного потенциала, очевидна развитость производственной и социальной инфраструктур. Города Новосибирск и Барнаул являются важнейшими транспортными узлами, центрами политической и финансовой деятельности в своих субъектах Федерации. Кроме того, данные города несут специфическую административную нагрузку, являясь столицами субъектов Федерации, а г.Новосибирск, дополнительно, центром Сибирского Федерального округа Российской Федерации.

Пример данных крупных городов является наиболее показательным в части существования методических проблем в обеспечении финансовой самостоятельности местного самоуправления вследствие наличия крупных внутригородских территориальных образований - районов городов. Районные администрации, фактически являются местным органом власти на подконтрольной территории, непосредственно реализуя функции государственной власти в интересах граждан, проживающих на территории района. Финансирование расходов администраций районов городов осуществляется на основе смет расходов, которые входят в состав бюджетов городов.

Город Новосибирск является административным центром Новосибирской области и Сибирского Федерального округа, поэтому административный статус города определен федеральными законами РФ, законами Новосибирской области и Уставом г.Новосибирска. Город Барнаул является административным центром Алтайского края, статус которого установлен законами края и Уставом г.Барнаула.

Территория исследуемых городов включает земли в пределах черты городского поселения, а также земли за ее пределами, находящиеся в ведении каждого города в соответствии с Уставами данных муниципальных образований. Административно-территориальное деление имеет решающее значение при формировании исполнительных органов муниципалитетов на территории районов городов Новосибирска и г.Барнаула.

Исполнительным органом управления муниципалитета города Новосибирска является мэрия города, а города Барнаула - городская администрация, осуществляющие исполнительные и распорядительные функции в целях организации выполнения законов, иных нормативных актов органов государственной власти, правовых актов и решений представительных органов власти муниципалитетов, обеспечивая при этом законные права и интересы всего городского населения и отдельных граждан, органов городского самоуправления на территории городов.

## Расчет бюджетных показателей, необходимых для формализации бюджетного планирования

По результатам комплексного изучения бюджетного устройства г.Новосибирска и г.Барнаула и сравнительного анализа бюджетов данных городов за период 1999-2003 гг. можно выделить следующие проблемы, нерешенность которых сдерживает развитие финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и, тем самым, тормозит развитие заложенного в Конституции РФ права граждан на местное самоуправление:

1. Проблема структуры бюджетной системы России на уровне местного самоуправления, а именно необходимость и целесообразность формирования местных бюджетов в каждом муниципалитете;

2. "Иждивенческий" принцип методики расчета объема безвозмездных перечислений в местные бюджеты (вследствие косвенного стимулирования иждивенческих подходов в процессе бюджетного планирования органами местного самоуправления);

3. Отсутствие методики сбалансирования расходных обязательств и доходных возможностей местных бюджетов вследствие чего процесс бюджетного планирования приобретает характер неформализованных согласований на уровне представительного органа власти муниципального образования.

Отсутствие строгих правил и принципов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований приводит к полной финансовой зависимости от решений органов государственной власти субъектов Федерации, которые распределяют все бюджетные ресурсы, предназначенные для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Отсутствие формализованных методик бюджетного планирования на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований, а также прозрачных методик распределения финансовой помощи является, по нашему мнению, основной причиной низкой заинтересованности органов местного самоуправления в развитии экономики муниципальных образований и косвенно увеличении собственных налоговых доходов. Поэтому во внутрирегиональных бюджетных и налоговых отношениях, при прочих равных условиях, основную роль зачастую играет субъективный фактор, определяемый личностными взаимоотношениями региональных и местных органов власти. При благоприятном стечении обстоятельств налаживается нормальный бюджетный процесс, в противном случае возможно возникновение конфликтных ситуаций, что однозначно не способствует развитию финансовой самостоятельности муниципалитетов.

Подобная практика способствует снижению заинтересованности в мобилизации доходов в местные бюджеты, приводит к концентрации доходов во внебюджетных фондах или установлению неофициальных отношений с налогоплательщиками, стимулирует завышение бюджетных расходов через поддержание громоздкой бюджетной инфраструктуры, увеличение штатов бюджетных учреждений и использование неэффективных технологий предоставления бюджетных услуг, накоплению задолженности перед бюджетополучателями и кредиторами.

В целях повышения эффективности бюджетного планирования и сбалансирования и, соответственно, эффективности методик выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также вследствие значительного удельного веса в расходах местных бюджетов государственных мандатов и безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета, для реализации разработанного в исследовании нового методического подхода к планированию местных бюджетов нами предлагается использовать ряд терминов и показателей расчетных бюджетов муниципальных образований. Понятие расчетного бюджета целесообразно и единственно возможно именно на уровне местных бюджетов, так как, во-первых, расходная часть бюджетов муниципальных образований содержит социальные расходные обязательства государства, связанные с предоставлением государственных услуг непосредственно каждому жителю муниципального образования, и, во-вторых, являясь наиболее низким звеном бюджетной системы России, местные бюджеты не имеют в составе расходной части такого раздела расходов как безвозмездные перечисления нижестоящим бюджетам (данный раздел расходов является плавающим и поэтому нормированием рассчитываться не может). По данным причинам расходы местного бюджета: текущие и капитальные возможно и необходимо рассчитывать нормативно-целевым методом, а текущие расходы - только с использованием минимальных нормативов бюджетных расходов исходя из государственных минимальных социальных стандартов.