Вощенко Владислав Владимирович. Организация и развитие бюджетного процесса в России на муниципальном уровне : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Вощенко Владислав Владимирович; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Саратов, 2008.- 216 с.: ил. РГБ ОД, 61 08-8/176

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Теоретические и организационные основы организации бюджетного процесса на муниципальном уровне 13

1.1. Экономическое содержание бюджетного процесса и особенности его организации в муниципальных образованиях 13

1.2. Финансово-правовое обеспечение бюджетного процесса в муниципальных образованиях 32

1.3. Оценка состояния местных бюджетов и условия его укрепления в рамках организации бюджетного процесса 54

2. Приоритетные направления реформирования бюджетного процесса на муниципальном уровне 93

2.1. Бюджетирование, ориентированное на результат, и его особенности на муниципальном уровне 93

2.2. Развитие стратегического среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования и программно-целевых методов в муниципальных образованиях 119

3. Совершенствование управления бюджетным процессом на муниципальном уровне 144

3.1. Повышение самостоятельности местных бюджетов как основы развития муниципального бюджетного процесса 144

3.2. Обеспечение прозрачности муниципального бюджетного процесса как условие повышения его результативности 168

Заключение 189

Список использованной литературы 200

Приложения 207

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В настоящее время в Российской Федерации существенно повышается роль органов местного самоуправления в хозяйственном и социальном строительстве. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 гг. №131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» они получили большие права в области руководства экономикой и социальной сферой на подведомственных территориях. Цель реформы местного самоуправления -приблизить местную власть к населению, а процесс предоставления общественных благ (бюджетных услуг) к их потребителям, путем формирования двухуровневых систем органов местного самоуправления и местных бюджетов (муниципальных районов и городских округов, городских и сельских поселений). Однако, реализация названного Закона затягивается во времени и сталкивается с серьезными проблемами, важнейшей из которых является организация полноценного, эффективно функционирующего бюджетного процесса в муниципальных образованиях, особенно в небольших городских и сельских поселениях.

Если на федеральном уровне преобразования бюджетного процесса в последние годы находят свое воплощение в бюджетной политике (принятие трехлетнего бюджета, постепенный переход на бюджетирование, ориентированное на результат, и финансирование бюджетных расходов на основе программно-целевых методов и т.д.), то на местном уровне эта работа находится пока еще в зачаточном состоянии, существует масса причин, тормозящих реформирование субфедеральной бюджетной системы и бюджетного процесса на муниципальном уровне. В большинстве муниципальных образований сохраняется высокая финансовая зависимость органов местного самоуправления от вышестоящих органов власти, собственные налоговые и неналоговые доходы составляют в среднем около 40% всех доходов местных бюджетов, не прекращается практика «перегрузки» их расходной части по решениям вышестоящих органов власти (нередко без адекватного доходного обеспечения), более 30% всех местных

бюджетов исполняются с дефицитом, на низком уровне находится прозрачность муниципальной финансово-бюджетной сферы, на местах ощущается острый дефицит квалифицированных управленцев, способных организовать на должном уровне бюджетный процесс, и т.п.

Таким образом, создание необходимых условий для организации и реального реформирования бюджетного процесса в муниципальных образованиях всех уровней является сейчас приоритетным направлением бюджетной политики в современной России, что и определяет актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. Большой вклад в разработку проблем функционирования местных бюджетов и межбюджетных отношений внесли О.В. Врублевская, А.Г. Грязнова, Л.И. Дробозина, А.Г. Игудин, Т.М. Ковалёва, Е.В. Маркина, Л.Г. Павлова, В.Г. Пансков, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Г.К. Шеховцов и др. В их научных трудах заложены теоретические и методологические основы решения вопросов формирования местных бюджетов. Среди современных авторов, исследующих вопросы специфики организации бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях можно выделить С.Б.Ефимову, О.С. Кириллову, С.Е.Прокофьева, Н.М.Сабитову, В.И. Самаруху и др. В последние годы в периодической печати поднимаются вопросы совершенствования бюджетных отношений на муниципальном уровне, связанные с реформированием местного самоуправления. Этим направлением активно занимаются Л. Пронина, Л.Е.Тишкина, С.Г.Ходасевич и другие исследователи. Особую сложность в решении проблем функционирования местных бюджетов в условиях реформирования местного самоуправления добавляет бюджетная реформа, которой посвящены публикации как отечественных, так и зарубежных специалистов: В. Гамукина, А.Лаврова, И.Юнгмана, Л.Якобсона и др.

Вместе с тем, несмотря на повышенный интерес в настоящее время к проблематике местных бюджетов, многие вопросы методологического и методического характера, связанные с организацией полноценного бюджетного

процесса в муниципальных образованиях, пока ещё не решены. В частности, требуют уточнения теория организации муниципальных бюджетных процедур и комплексной разработки системы их финансово-правового обеспечения, не разработаны адекватные муниципальному уровню подходы и пути построения эффективной системы бюджетирования, ориентированного на результат, на основе широкомасштабного внедрения комплексного среднесрочного бюджетного планирования и программно-целевых методов на местном уровне, слабо освещены вопросы самостоятельности и прозрачности муниципального бюджетного процесса.

Все вышесказанное подтверждает актуальность темы исследования и недостаточную степень разработанности проблемы, что предопределило цель и задачи диссертационной работы, а также ее структуру.

Цель диссертационной работы. Целью диссертационного исследования является комплексная разработка системы организации полноценного бюджетного процесса в муниципальных образованиях всех уровней местного самоуправления.

Задачи исследования. В соответствии с целью диссертационного исследования в работе поставлены следующие задачи:

уточнить экономическое содержание бюджетного процесса и раскрыть особенности его организации на муниципальном уровне;

дать характеристику финансово-правового обеспечения муниципального бюджетного процесса, выявить его недостатки и определить направления развития муниципального бюджетного права;

провести комплексную оценку состояния местных бюджетов и определить условия укрепления их бюджетной обеспеченности в рамках организации бюджетного процесса на муниципальном уровне;

раскрыть экономическое и функциональное содержание бюджетирования, ориентированного на результат, его особенности, организацию и приоритетные направления развития в муниципальных образованиях всех уровней местного самоуправления;

сформировать основы, определить пути и разработать механизмы перехода на муниципальном уровне к системе стратегического среднесрочного (долгосрочного) бюджетного планирования на базе широкомасштабного применения программно-целевых методов;

разработать комплекс мер и действий в области управления муниципальным бюджетным процессом, направленных на повышение самостоятельности местных бюджетов;

определить основы, формы и механизмы реализации принципа прозрачности бюджетного процесса на муниципальном уровне.

Предметом диссертационного исследования является совокупность денежных отношений, возникающих в процессе планирования и составления, рассмотрения и утверждения проекта местного бюджета, исполнения, контроля, составления и рассмотрения отчета об исполнении принятого местного бюджета.

Объектом диссертационного исследования выступает действующая бюджетная система и практика организации бюджетного процесса на муниципальном уровне в современной России.

Информационной базой исследования послужили данные Федеральной службы государственной статистики, территориальных органов государственной статистики ряда субъектов РФ, Министерства финансов Российской Федерации и Саратовской области, материалы, опубликованные в периодической печати, и размещенные в сети Интернет, а также собственные расчеты автора.

Теоретической и методологической основой исследования являются труды отечественных и зарубежных экономистов по проблемам бюджета и организации бюджетного процесса на муниципальном уровне, федеральные, региональные и муниципальные законодательные и нормативные правовые акты и решения, регламентирующие бюджетные отношения, публикации в периодической печати и специальных изданиях, материалы научно-практических конференций разного уровня.

Научная новизна диссертационного исследования в целом заключается в разработке эффективной системы организации муниципального процесса, ориентированного на результат, путем развития теоретических основ, методологических подходов и механизмов среднесрочного (долгосрочного) бюджетного планирования и организации других бюджетных процедур, программно-целевого бюджетирования, обеспечения самостоятельности и прозрачности местных бюджетов и бюджетного процесса.

Наиболее важные научные результаты, отражающие вклад автора в решение искомой проблемы, состоят в следующем:

раскрыто экономическое содержание бюджетного процесса в системе финансово-экономических отношений на муниципальном уровне как четко формализованного механизма действий органов, обладающих определенными бюджетными полномочиями, по составлению, рассмотрению проектов местных бюджетов, их утверждению и последующему исполнению в целях повышения эффективности управления бюджетными ресурсами и качества предоставляемых муниципальных услуг; дана характеристика организационной, институциональной и правовой структур механизма реализации бюджетного процесса, включающих в себя расширение процедурных рамок на этапах составления проекта бюджета, контроля и отчета об его исполнении, алгоритмов постадийного осуществления бюджетных процедур с учетом новых законодательных и иных изменений в их организации, а также совокупность взаимодействующих между собой институциональных норм-ограничений (финансово - правовое пространство, доходный потенциал, налоговое бремя, бюджетная обеспеченность) и институциональных органов управления бюджетным процессом;

сформированы подходы к формированию алгоритма развития системы финансово-правового обеспечения муниципального бюджетного процесса, предусматривающие комплексные мероприятия по определению полного перечня и условий применения муниципальных нормативных актов (решений и документов); предложена система мер и действий по приведению му-

ниципальных нормативных актов в соответствие с новой редакцией Бюджетного кодекса РФ и по правовому регулированию бюджетных отношений с учетом специфики муниципальных образований разного уровня;

предложены модель (совокупность мер, последовательных действий, этапов, алгоритмов) организации муниципального бюджетного процесса по всем его стадиям, в том числе, рекомендованы более реальные сроки, условия и порядок представления проектов бюджетов на рассмотрение в законодательные (представительные) органы власти и разработки других документов, необходимых для планирования и составления проектов местных бюджетов (прогнозов развития территорий, прогнозов доходов и расходов, предельных объемов ассигнований и распределения расходов по главным распорядителям, разделам, статьям, видам и т.д.);

в целях обеспечения легитимности и самостоятельности муниципальной бюджетной политики и бюджетного процесса предложен и обоснован комплекс мер по укреплению доходной базы местных бюджетов, предусматривающий: расширение местных налоговых прав и упорядочение элементов местных налогов с целью увеличения их поступлений; изменение в пользу местных бюджетов действующей системы перераспределения части федеральных и региональных налоговых доходов; задействование резервов роста неналоговых доходов; замену принудительного механизма "самообложения" граждан на добровольный механизм проведения муниципальных лотерей; отказ от практики использования дестимулирующего механизма "отрицательных трансфертов";

в рамках улучшения организации муниципального бюджетного процесса выявлены типичные нарушения и недостатки в распределении, реализации и финансировании расходных полномочий на различных уровнях местного самоуправления, предложены пути их устранения, в том числе, в области инвестиционной деятельности, образования, муниципальных заказов и

др.;

- дана развернутая характеристика модели управления бюджетным

процессом "по результатам" и уточнено содержание бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), как совокупности методов программно-целевого бюджетного планирования, исполнения бюджета и контроля результативности бюджетных расходов с учетом приоритетов государственной (муниципальной) политики и значимости ожидаемых прямых и конечных результатов использования бюджетных средств при минимальных издержках; предложен подход, согласно которому на первом этапе такое бюджетирование должно быть ориентировано на прямые результаты (объемные показатели благ, товаров, услуг) и только на втором этапе - на конечные результаты;

обоснована необходимость внедрения БОР на муниципальном уровне, определены проблемы и пути их решения путем формирования реестра бюджетных услуг, прямых и конечных результатов, показателей эффективности и результативности расходов; сформированы методологические основы и подходы к организации муниципального бюджетного процесса в рамках БОР (целеполагание, связь целей со стратегией и результатами, характеристика результативности, особенности этапов бюджетирования, переход на бюджетный учет по методу начислений и на горизонтальное бюджетное планирование);

предложена конструкция модели результативного управления муниципальным бюджетным процессом, включающая в себя: определение предметов ведения, по которым должны формироваться результатирующие показатели; разделение вопросов местного значения на комплекс "продуктов деятельности", закрепление каждого из продуктов за конкретным органом администрации муниципального образования и стандартизация отдельных пунктов деятельности; формирование органами администрации ведомственных среднесрочных целевых программ, обеспечение их соответствия конкретным бюджетным услугам и разработка конкретных результатирующих показателей;

определены условия (нормативная и информационная база, распределение обязанностей, этапы, формы и пр.) перехода на муниципальном уровне

к стратегическому среднесрочному и долгосрочному финансовому и бюджетному планированию с использованием программно-целевых методов; предложено дополнить обязательный минимальный перечень показателей среднесрочного финансового плана показателями, детализирующими доходные и расходные параметры бюджета территории; рекомендована структурно-функциональная конструкция модели планирования бюджетных расходов в рамках БОР, включающая в себя основные последовательные действия, плановые, оценочные и мониторинговые процедуры, плановые документы и финансово-бюджетные параметры;

предложены меры по повышению самостоятельности местных бюджетов и бюджетного процесса: проведение инвентаризации муниципальных расходных обязательств и отход от практики их одновременного финансирования за счет средств бюджетов разных уровней, в том числе в порядке долевого финансирования дополнительных расходных обязательств (за исключением определенных автором случаев); делегирование на местный уровень полномочий вышестоящих органов власти только с учетом критерия общей экономии на расходах; переход на методику определения собственных доходов местных бюджетов как доходов, закрепленных за ними на долговременной основе (без учета средств финансовой помощи); установление для местных бюджетов разного уровня на срок не менее пяти лет минимальных параметров (даны их конкретные процентные значения) гарантированного объема закрепленных доходов, душевой обеспеченности по названным доходам и удельного веса в них управленческих расходов;

разработаны основы, направления и механизмы повышения прозрачности муниципального бюджетного процесса, включающие в себя: условия и задачи общественного участия в бюджетном процессе; направления и законодательно-правовое обеспечение прозрачности в бюджетно-налоговой сфере; дополнение доступной населению информации результатами независимой экспертной оценки бюджета, информацией о финансовых рисках, стоимости муниципального имущества, динамике развития территории и показа-

телях среднесрочных финансовых прогнозов; законодательное закрепление единых норм и требований к прозрачности бюджетного процесса, развитие института независимой экспертизы и общественного контроля бюджета.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы. Теоретическая значимость проведенного исследования состоит в приращении новых знаний и развитии основ муниципального бюджетного процесса, основ организации на муниципальном уровне бюджетирования, ориентированного на результат, и организации в рамках БОР муниципального бюджетного процесса, стратегического бюджетного планирования, самостоятельности и прозрачности местных бюджетов и бюджетного процесса. Теоретические выводы и положения диссертации составили методологическую базу для практических разработок и рекомендаций.

Практическая значимость результатов исследования заключается в их доведении до конкретных прикладных моделей, механизмов и рекомендаций, позволяющих при их внедрении обеспечить легитимность, функциональт ность, результативность и эффективность муниципального бюджетного процесса и местной бюджетной системы. Это касается практических результатов, связанных с организацией полноценного муниципального бюджетного процесса, его финансово-правовым обеспечением, созданием условий для финансовой самодостаточности территорий, переходом на муниципальное бюджетирование, ориентированное на результат, и стратегическое среднесрочное бюджетное планирование, обеспечением самостоятельности и прозрачности бюджетного процесса на местах. Названные и другие прикладные разработки могут быть использованы государственными органами власти и органами местного самоуправления для законотворческой деятельности в целях реформирования бюджетного процесса на муниципальном уровне и непосредственно для его организации на новой результативной основе.

Апробация результатов исследования. Основные положения, выводы и рекомендации диссертационной работы были доложены на научно-практических конференциях по итогам НИР в Саратовском государственном

социально-экономическом университете за 2005-2007 гг. (Саратов, СГСЭУ, 2006, 2007 гг.) и совместной научно-практической конференции Минфина Саратовской области и СГСЭУ (Саратов, 2007 г.), а также при проведении ежегодной учебы руководящих работников администраций муниципальных образований Саратовской области.

Отдельные предлагаемые автором практические результаты, касающиеся организации и реформирования бюджетного процесса на муниципальном уровне, нашли применение в деятельности Комитета по финансам г. Саратова. Теоретические и прикладные разработки автора используются кафедрой финансов Саратовского государственного социально-экономического университета при преподавании дисциплин "Бюджетная система РФ", "Налогово-бюджетная система", "Финансы", "Государственные и муниципальные финансы", а также при подготовке кадров для администраций муниципальных образований Саратовской области по организации местного бюджетного процесса.

Наиболее существенные результаты исследования опубликованы в 4 научных трудах общим объемом 5,6 п.л., из них 1 статья в изданиях, рекомендованных ВАК.

Объем и структура работы. Цель и задачи исследования определили структуру диссертационной работы и приложений. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Экономическое содержание бюджетного процесса и особенности его организации в муниципальных образованиях

Бюджет является важнейшим ресурсом, обеспечивающим возможность выполнения государством своих функций, реализацию закрепленных в Конституции РФ гражданских прав и свобод.

Известно, что, наряду с выборами, важнейшим циклическим властным процессом является бюджетный. Вместе с процессом социально-экономического планирования (на основе прогнозирования и стратегического планирования) бюджетный процесс реализует политические цели власти, результаты согласования интересов, реализует (или не реализует) выраженную на выборах волю избирателей. Бюджетный процесс - один из сложнейших в системе функционирования государственной машины. Он предназначен для удовлетворения общественных потребностей путем перераспределения доходов, а также для обеспечения развития территорий.

В современной экономической литературе и бюджетном законодательстве традиционным является определение бюджетного процесса как деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и других участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также контролю за их исполнением. С незначительными вариациями фраз такую трактовку можно встретить, например, в трудах Акперова И.Г., Архипова А.И., Врублевской О.В., Головач СП., Дро-бозиной Л.А., Ковалевой Т.М., Коноплевой И.А., Павловой Л.Н. Родионовой В.М., Романовского М.В., Сенчагова В.К. и т.д.

По нашему мнению, общим недостатком подобного рода дефиниций с точки зрения современных методологических требований является попытка охарактеризовать сущность бюджетного процесса исключительно путём перечисления его стадий, т.е. которые составляют лишь организационную сторону многогранного экономического содержание объекта исследования. Согласно методологическим принципам вопрос о сущности бюджетного процесса требует, прежде всего, более глубокого анализа внутренних причинно-следственных связей, выделения из множества черт, присущих тому или иному объекту, тех, которые отличают его от других объектов. Главным же отличительным признаком бюджетного процесса, безусловно, является то, что он представляет собой деятельность по мобилизации средств в бюджет и их использованию, т.е. деятельность по разработке и реализации бюджетных отношений и бюджетной политики в стране.

В связи с этим, более корректным нам представляется определение, данное Поляком Г.Б. Под бюджетным процессом он понимает «совокупность действий исполнительных и представительных органов власти по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой»1. Из приведённого определения сущности бюджетного процесса могут вытекать и признаки его содержания: составление проекта бюджета, его рассмотрение и утверждение, исполнение бюджета, контроль исполнения, составление и утверждение отчета об его исполнении, поскольку эти действия всегда будут направлены на реализацию бюджетной политики и управление бюджетной системой. На наш взгляд, недостатками данной дефиниции являются узкое определение участников бюджетного процесса и недооценка категориальной составляющей этого понятия. Во-первых, согласно ст. 152 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) ими являются не только органы власти, но и бюджетные учреждения, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов. Поэтому, по нашему мнению, их достаточно обобщить формулировкой «участники бюджетного процесса», придав определению более универсальный характер. Во-вторых, бюджетный процесс

Поляк Г.Б. Территориальные финансы: Учебное пособие. - М.: Вузовский учебник, 2003. С. 151. представляет собой сложную систему, включающую в себя не только финансовую, но и организационную, институциональную и правовую структуры.

Как финансовая структура, бюджетный процесс является жизненным циклом бюджета, в течение которого осуществляются регламентируемые государством денежные отношения, складывающиеся между органами государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения части национального дохода для удовлетворения общественных потребностей. Денежные отношения, возникающие по поводу и в процессе производства, распределения и предоставления общественных благ в той или иной форме (услуги, товары, выгоды и т.п.) составляют объективную основу бюджетного процесса как деятельности органов власти и других участников по управлению бюджетными отношениями.

Элементами организационной структуры являются, на наш взгляд, нормы и ограничения деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и других организаций по составлению проектов бюджетов, по рассмотрению, утверждению, исполнению бюджетов, а также по контролю за их исполнением.

## Бюджетирование, ориентированное на результат, и его особенности на муниципальном уровне

В рамках современной бюджетной политики в России важная роль принадлежит проведению бюджетной реформы, позволяющей более эффективно управлять ограниченными бюджетными ресурсами. Одним из приоритетов финансовой политики государства стало развитие стимулирующих элементов бюджетного процесса. После того, как в начале 1990-х годов во всем мире оформилось новая идеология управления общественными финансами на основе перехода от управления затратами к управлению результатами, большинство стран начали активно проводить бюджетную реформу в этом направлении.

На необходимость оптимального расходования средств в условиях предельной ограниченности ресурсов указывалось в ещё Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию РФ на 2000 г.: «В основу расходной части бюджета целесообразно закладывать концепцию бюджетной политики, базовыми параметрами которой стали бы конкретные характеристики тех рубежей, достижение которых государство обязуется обеспечить бюджетными ассигнованиями...Параллельно следует готовиться к поэтапному введению иного подхода, основанного на отражении названной концепции предполагаемых реальных результатов, достигаемых с помощью бюджетных расходов»19. Таким образом, идея внедрения результативного бюджетирования в России впервые зародилась более шести лет назад, причём, первая её формулировка носила ещё несколько размытый характер.

Затем, на следующий 2001 год из Бюджетного Послания Президента РФ уже следует: «Мы будем тратить деньги на учреждения социальной сферы таким образом, чтобы размер бюджетных расходов прямо зависел от конеч Послание Президента РФ Правительству РФ "О бюджетной политике на 2000 год" от 12.04 99. ного результата деятельности каждого такого учреждения» . Как можно заметить, данная формулировка отличается от предыдущей тем, что в ней выражается намерение осуществлять бюджетные расходы, размер которых прямо бы зависел от конечного результата деятельности.

Дальнейшее развитие идеи результатно-ориентированного бюджетирования находим в Бюджетном послании Президента РФ на 2002 год: «Расходная часть федерального бюджета должна стать инструментом достижения важнейших социальных и экономических целей. Для этого необходимо овладеть современными методами оценки рациональности бюджетных расходов, внедрять индикаторы результативности затрат государственных средств...Необходимо ускорить внедрение контрактных форм финансирования учреждений социальной сферы по принципу: деньги выделяются организации не потому, что она существует, а в зависимости от результатов ее ра "7 1

боты» . Впервые речь пошла о необходимости внедрения индикаторов результативности государственных расходов, что, в свою очередь, является методическим развитием идеи бюджетирования, ориентированного на результат.

В Бюджетном Послании Президента РФ на 2003 г. установка на использование программно-целевого метода при планировании и исполнении бюджетных расходов была сформулирована шире: «Должно повыситься качество среднесрочного бюджетного планирования. Следует предусмотреть возможность утверждения Правительством РФ структуры бюджетных расходов на три предстоящих года. Перспективный финансовый план должен стать основой для формирования ежегодных бюджетных проектировок, отражающей финансовые последствия принимаемых решений...Необходимо создать систему планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных инди Бюджетное Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2001 год и среднесрочную перспективу» от 31.05.00.

Однако, главной отличительной особенностью данного Послания является то, что в нём впервые провозглашается принцип среднесрочного бюджетного планирования, повышается роль перспективного финансового плана. Принято считать, что именно в указанном году конструкция нового подхода к бюджетному процессу в России определилась окончательно. Необходимо было только дать название этой новой бюджетной концепции.

## Повышение самостоятельности местных бюджетов как основы развития муниципального бюджетного процесса

В условиях развития финансовых взаимоотношений в России между органами власти всех уровней необходимо создать условия для эффективной реализации требований нового законодательства, обеспечить методологическую и финансовую поддержку новой системы разграничения полномочий в целях укрепления развития самостоятельности бюджетов и укрепления финансовой устойчивости муниципальных образований как базиса всей бюджетно-финансовой системы страны.

Проблема обеспечения финансово-бюджетной самостоятельности местных органов власти является основной на протяжении всех пятнадцати лет реформирования института местного самоуправления в России. Преобразования муниципального уровня власти направлены на создание условий для самостоятельного решения муниципалитетами вопросов местного значения, а также на обеспечение дальнейшего самостоятельного социально-экономического развития муниципальных образований.

В бюджетной системе в условиях бюджетного федерализма обязательным является сочетание ведущей роли федерального бюджета, распространяющейся на всю бюджетную систему, включая местные бюджеты, и достаточной степени самостоятельности последних. При этом следует учитывать, что речь идет не об абсолютной, а об относительной их самостоятельности, которая в то же время должна быть достаточной для выполнения органами местного самоуправления своих расходных полномочий. Большую ясность для оценки уровня такой самостоятельности дает такой принцип бюджетного федерализма, как принцип финансовой самостоятельности органов власти каждого уровня при разработке бюджетов и ответственности их за сбалансированность соответствующего территориального бюджета, бюджетную обеспеченность на базе налогового потенциала соответствующей территории при предоставлении им необходимых прав в области налогообложения . Это значит, что в условиях бюджетного федерализма на региональном и местном уровнях федеральным налоговым и бюджетным законодательством должны быть определены исходные условия для максимальной реализации имеющихся на каждой территории возможностей по сбалансированности бюджета, достижению необходимой бюджетной обеспеченности, достаточной для предоставления бюджетных услуг населению не ниже (по качеству и объему) минимально необходимого уровня. В результате при условии обеспечения высокого уровня самостоятельности бюджетов формируется тенденция снижения иждивенческих настроений на местном уровне. Следовательно, очевидна зависимость местных бюджетов от решений, принимаемых по данному вопросу федеральным центром.

Особенностью реализации современного этапа развития бюджетных отношений в России является обеспечение такой самостоятельности муниципальных образований, которая позволит в рамках реализации полномочий органов местного самоуправления предоставлять качественные бюджетные услуги населению. В этих целях необходимо формировать систему управления бюджетными ресурсами, направленную на повышение финансовой устойчивости муниципальных образований.

В современной России в силу своего федеративного устройства, бюджеты разных уровней по отношению друг к другу являются самостоятельными. В соответствии с действующей правовой базой каждый из них утверждается и исполняется собственными властными органами.