Лукьянова Анна Васильевна. Система управления социально значимыми расходами местного бюджета : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Волгоград, 2004 224 c. РГБ ОД, 61:04-8/4339

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Теоретические основы формирования бюджетных ресурсов муниципального образования 9

1.1. Специфика финансов муниципального образования 9

1.2. Особенности формирования и исполнения местных бюджетов 26

1.3. Межбюджетное регулирование доходов и расходов муниципального образования 45

Глава II. Управление расходами бюджета муниципального образования 64

2.1. Распределение бюджетных средств на целевое финансирование социально значимых расходов муниципального образования 64

2.2. Методы формирования расходной части местного бюджета 88

2.3. Казначейское исполнение бюджета муниципального образования 101

Глава III. Формирование источников финансирования расходной части местного бюджета 115

3.1. Проблемы покрытия дефицита бюджета муниципального образования 115

3.2. Пути совершенствования управления расходами местного бюджета 129

3.3. Формирование муниципальной заемно-инвестиционной системы 145

Заключение 164

Библиография 170

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**

Местное самоуправление охватывает наиболее массовые формы народовластия и составляет одну из основ конституционного строя современной России. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации оказалось одной из самых трудных задач реформирования всей политической и экономической системы общества и обновления государственности, возник целый комплекс нерешенных экономических, финансовых, социальных и политических проблем, в числе которых финансирование социально значимых расходов.

Перед администрациями городов и районов остро стоят задачи рационального управления расходами местных бюджетов. Пока еще нет эффективной системы мероприятий, позволяющих высвобождать ресурсы из статей текущих расходов в пользу статей развития территории, не наносящих ущерб финансированию социально значимых расходов.

Существующая практика распределения помощи из вышестоящих бюджетов не в полной мере выполняет функции стимулирования по наращиванию собственных доходов муниципального образования и уровня их мобилизации.

Обозначенные проблемы требуют дальнейшей разработки вопросов управления эффективным использованием финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении органов местного самоуправления. Это совершенствование планирования и прогнозирования социально значимых расходов, контроль за эффективностью их использования, определение безопасных для территории размеров муниципальных займов.

**Степень разработанности проблемы.**

В России изучением формирования и развития местных финансов, определением их роли в финансовой системе страны в начале XX века занимались В. Дитман, А. Оптивцев, Н. Озеров, Ф Орлов, М. Смирнов, В. Твердохлебов, К. Шмелев и др.

В процессе трансформации бюджетных отношений на уровне местного самоуправления появилась необходимость дальнейшего исследования бюджетного процесса, формирования финансовых ресурсов, исполнения бюджетов и контроля за целевым использованием средств. Изучению этих вопросов в 80-90-х годах XX века были посвящены труды таких ученых как Л. Абалкин, А. Бабич, А. Воронин, Л. Велихов, О. Врублевская, А. Дадашев, Л. Дробозина, А. Игудин, Г. Поляк, В. Родионова, М. Романовский, В. Хурсевич, И. Ходорович, Д. Черник, Н. Ширкевич и др.

Вопросы совершенствования управления бюджетными средствами муниципальных образований, эффективного использования ресурсов, имеющихся в распоряжении местного самоуправления, реформирования межбюджетных отношений, а также методов управления расходной частью бюджета на местном уровне рассматриваются в трудах таких теоретиков и практиков, как С. Агапцов, О. Берг, А. Бирюков, В. Васильева, Л. Игонина, А. Пискунов, В. Попов, Л. Пронина, С. Прокофьев, С. Сазонов, И. Трунин, А. Уваров, А. Филлипов, В. Христенко, А. Шепелев и др.

Активизация реформы местного самоуправления привела к его унификации и появлению новых форм муниципальных образований, которые в свою очередь требуют индивидуального подхода к решению проблем местных бюджетов. Особенно обострилась проблема управления социально значимыми расходами муниципальных бюджетов в условиях снижения их собственной доходной базы. В современной литературе уделено недостаточно внимания планированию, прогнозированию, контролю и другим функциям управления расходами местного бюджета в период реформирования местного самоуправления, и многие вопросы требуют нового решения.

**Цель диссертационного исследования**- разработка системы управления социально значимыми расходами муниципального бюджета в условиях реформы местного самоуправления.

Реализация цели потребовала решения следующих задач:

конкретизировать основные объекты управления местным бюджетом в целях развития территории;

разработать методические приемы дифференцированного распределения финансовой помощи, передаваемой в местные бюджеты из средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований;

определить объекты и индикаторы финансового контроля, обеспечивающие муниципальному образованию рационализацию

\* использования целевой помощи из вышестоящих бюджетов;

систематизировать мероприятия по управлению текущими социально значимыми расходами, обеспечивающие высвобождение финансовых ресурсов для развития территории;

оформить в виде алгоритма нормативно - целевой метод планирования социально значимых расходов бюджета муниципального образования;

доказать необходимость осуществления планирования и прогнозирования

\* расходов на развитие территории на основе сводного баланса  
финансовых ресурсов муниципального образования;

- предложить методику определения безопасного уровня размера  
муниципального долга.

**Предметом диссертационного исследования**обозначены денежные отношения, возникающие на уровне местного самоуправления в процессе планирования, формирования и исполнения расходной части бюджета муниципального образования.

**Объектом диссертационного исследования**стали бюджеты муниципальных образований. Апробация полученных методик и системы управления бюджетом осуществлялась на примере бюджета г. Волжского Волгоградской области как типичного среднего города Российской Федерации.

**Методологической и теоретической основой работы**послужили теоретические положения муниципальных финансов, изложенные в отечественных и зарубежных монографиях и периодических изданиях, действующие законы, программы развития и постановления Правительства

Российской Федерации. В диссертации использованы материалы Фонда развития парламентаризма, Фонда развития экономики города, Института переходного периода.

В работе применялись научные методы и приемы исторического, логического, структурно-функционального анализа, системного подхода, индукции, аналогии. Использовались методы: балансовый, экономического и статистического анализа, моделирования, экспертных оценок.

**Информационно-эмпирическая база**исследования включает опубликованные на официальном сайте в Internet данные Министерства Финансов РФ о формировании и исполнении бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований в составе РФ, данные отчетов по формированию и исполнению бюджета Волгоградской области, годовые отчеты Управления финансов по г. Волжскому об исполнении бюджета города, данные годовых отчетов инспекции Министерства по налогам и сборам РФ по г. Волжскому, а также информация Волгоградского областного Управления статистики и Управления статистики по г. Волжскому, информационные ресурсы Internet. **Научная новизна**полученных результатов состоит в следующем:

предложено переориентировать межбюджетное регулирование на местном уровне с регулирующих и трансфертных поступлений из вышестоящих бюджетов к 100% закреплению налога на недвижимость, 60% налога на доходы физических лиц за местным бюджетом и проведению реформы земельного налога;

доказана необходимость стимулирования собираемости собственных доходов местных бюджетов при помощи дифференциации порядка предоставления средств из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований и применения понижающих коэффициентов при собираемости собственных доходов менее 85 %;

обоснованы дополнительные объекты контроля при получении финансовой помощи от вышестоящих бюджетов; системно представлены

индикаторы целевого использования переданных финансовых ресурсов и их пороговые значения;

выявлены резервы увеличения расходов на развитие территории за счет рационализации текущих расходов (переход на подушевое финансирование расходов на образование, интеграция бюджетных и внебюджетных средств и адресная поддержка приоритетных инновационных и инвестиционных проектов развития системы образования; конкурсная передача заказов на работы и услуги в сфере ЖКХ; паспортизация и стандартизация медицинских услуг, оценка их стоимости **с**учетом качества и доступности; дифференциация по уровням бюджетной системы обязательного медицинского страхования);

конкретизирован нормативно-целевой метод планирования текущих социально значимых расходов бюджета муниципального образования как совокупность последовательных приемов: выделение социально значимых расходов, их ранжирование на приоритетные и обычные, разработка нормативов приоритетных расходов, расчет нормативов обычных текущих расходов;

дополнительно аргументирована значимость и эффективность в финансовом планировании и финансовом прогнозировании сводного баланса финансовых ресурсов муниципального образования при условии преодоления фрагментарности финансовых планов (местного бюджета, внебюджетных фондов, объема муниципальных заимствований, объема доходов и расходов хозяйствующих субъектов и населения муниципального образования) и их информатизации;

разработана и предложена частная методика расчета порогового значения безопасного объема муниципальных заимствований для муниципалитетов-доноров и дотационных муниципальных образований. **Теоретическая и практическая значимость работы**заключается в

следующем: обоснованы ориентиры и предложены стимулирующие способы межбюджетного регулирования на местном уровне, основанные на повышении

собственной доходной базы муниципального бюджета. Конкретизированы функции управления бюджетом на местном уровне применительно к социально значимым расходам на основе уточнения нормативно - целевого метода планирования и представления субъектов, объектов и индикаторов контроля целевого финансирования. Предложена альтернативная методика расчета порогового значения безопасного объема муниципальных заимствований.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке методики определения резервов увеличения расходов на развитие за счет рационализации текущих расходов по социально значимым статьям бюджетной классификации на основе нормативно-целевого метода планирования, а также в совершенствовании прогнозирования расходов местного бюджета на основе сводного баланса финансовых ресурсов.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и выводы диссертации прошли апробацию на Межвузовской научно-практической конференции молодых ученых и студентов (г. Волгоград 2002г.), на Всероссийской научно-практической конференции: «Потенциал развития России XXI века» (г. Пенза, 2004г.), а так же в рамках внутривузовских научно-практических конференций студентов, преподавателей и молодых ученых г. Волжского (2003-2004гг.).

Отдельные рекомендации и методические разработки диссертации по рационализации и применению финансовых нормативов социально значимых расходов внедрены в деятельность Управления финансов по г. Волжскому, что подтверждается справкой о внедрении результатов диссертационного исследования. Теоретические результаты исследования применены в учебном процессе при чтении курсов: «Бюджет Российской Федерации» и «Муниципальное управление».

**Публикации.**По результатам диссертации опубликовано 9 научных работ общим объемом 3,6 п. л.

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Специфика финансов муниципального образования

Реформы, проводимые в России в течение последних десяти лет, оказали серьезное влияние на основные принципы функционирования экономики страны.

Перемены в экономике России и её политическом строе, произошедшие в начале 90-х годов, вызвали серьезные изменения в функционировании финансового механизма государства. Появление новых форм собственности, новых субъектов хозяйствования повлекло изменения в системе движения финансов, формирования бюджетов страны.

Одним из важнейших направлений реформирования государственных финансов стало развитие финансово-бюджетного федерализма. Это развитие повлекло за собой изменение и демократизацию финансовых отношений в России и формирование системы децентрализованного использования государственных финансов, основанной на рыночном принципе эффективного размещения ресурсов.

С учетом произошедших изменений финансовая система Российской Федерации включает1:

- государственные финансы,

- финансы хозяйствующих субъектов,

- муниципальные финансы.

При этом финансы в этой системе выступают как денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального богатства, в связи с формированием денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйствования и государства, а также использованием их на расширенное воспроизводство и удовлетворение различных потребностей общества.

Финансы, являясь экономической категорией, вносят денежный и распределительный характер в финансово-бюджетные отношения .

## Распределение бюджетных средств на целевое финансирование социально значимых расходов муниципального образования

Расходы бюджета представляют собой процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах всех уровней бюджетной системы, в соответствии с законами о бюджетах на соответствующий финансовый год53.

Местные органы власти обеспечивают комплексное социально-экономическое развитие территории, осуществляют контроль за эффективным размещением производственных и социальных объектов, рациональным природопользованием . Финансовой основой этой деятельности выступают бюджеты соответствующих органов управления, средства которых позволяют целенаправленно воздействовать на территориальную инфраструктуру. Поэтому совершенствование системы бюджетного финансирования затрат муниципальных образований является проблемой перманентного характера.

Бюджетная классификация различных стран выделяет две основные группы расходов: обязательные и необязательные.

К обязательным расходам относят расходы на финансирование отраслей городского хозяйства, связанные с поддержанием определенного уровня его развития55. Как правило, первоочередность финансирования данных расходов закрепляется нормативно, и выполнение этих работ законодательно отнесено к предметам ведения органов местного самоуправления.

К необязательным расходам относят расходы на мероприятия краткосрочного характера, и в большинстве случаев эти обязанности возлагаются на органы местного самоуправления населением или самими органами местного самоуправления исходя из интересов жителей, которых эти органы представляют56.

Кроме того, расходная часть бюджета делится на текущие расходы и расходы на развитие. Такая классификация позволяет определить и оценить динамику развития муниципального образования.

В России текущие расходы муниципальных составляют около 85% всех расходов местных бюджетов, что позволяет качественно и количественно поддерживать социально-экономические параметры территории на должном уровне.

Качественная сторона воздействия предполагает активное влияние различных видов бюджетного финансирования на интересы различных субъектов хозяйствования57.

Количественное влияние местных бюджетов на уровень территориального социально-экономического развития характеризуется пропорциями мобилизуемых, распределяемых и используемых ими финансовых ресурсов . Изменяя размеры финансовых ресурсов, оставляемых в распоряжении субъектов хозяйствования, административно-территориальных единиц, устанавливая направления наиболее эффективного вложения средств, добиваясь распределения финансовых ресурсов в соответствии с намеченными целями, местные органы самоуправления могут воздействовать на территориальное развитие в желаемом направлении.

## Проблемы покрытия дефицита бюджета муниципального образования

В настоящее время особенно важное значение приобретают вопросы стабилизации финансового положения муниципалитетов. В этом аспекте перед муниципальными образованиями стоят серьёзные экономические проблемы, связанные с трудностями перехода на рыночные отношения, а также медленным реформированием местного самоуправления. Наиболее актуальным при этом является вопрос покрытия дефицита бюджета муниципального образования.

Мировая практика показывает, что бюджетный дефицит присущ практически всем зарубежным государствам. Однако в развитых странах дефицит планируется в бюджетах с 30-х годов и является своего рода активным инструментом регулирования воспроизводственного процесса .

В России проблема дефицита бюджета обозначена была давно, хотя исследована недостаточно полно, несмотря на то, что большинство бюджетов субъектов РФ и местные бюджеты - дефицитны.

Проблема бюджетного дефицита исследовалась многими российскими учеными-экономистами. По определению А. Дадашева бюджетный дефицит -это превышение расходной части государственного бюджета над доходной. Это такое объективное экономическое отношение, которое возникает между участниками воспроизводственного процесса по поводу использования денежных средств сверх имеющихся источников доходов. Обусловлена эта ситуация, как правило, ростом предельных общественных издержек производства, а необходимые в таких случаях средства образуются главным образом за счет эмиссии кредитных денег, продажи облигаций государственного займа, долгов, сертификатов и других ценных бумаг6

Классификацию основных видов и форм проявления дефицита бюджетов подробно выделяет Поляк Г. Б. В основу классификации им положены следующие признаки: уровни бюджетной системы; отношение к плану; предельная допустимость; переложим ость; методология исчисления и др. Виды дефицита разделяются исходя из его характера позитивного и негативного. Позитивный характер присущ активному, структурному, предельному, стабильному, временному, первичному дефицитам. Негативный характер, соответственно - пассивному, кассовому, внеплановому, меняющемуся, хроническому, переложимому вперед, вторичному69. Автор придерживается высказанной точки зрения, что если для финансирования дефицита привлекаются заемные средства на платной основе, то процентные выплаты из бюджета имеют «вторичный» характер, т.е. они, инициированы первичным дефицитом.

Следует отметить, что деление бюджетного дефицита на стабильный и меняющийся не совсем обоснованно, поскольку дефицит планируется в процентах к расходной части, а последняя имеет свойство меняться и будет всегда оказывать влияние на рост величины дефицита .

Факты говорят о том, что средний уровень дефицита целого ряда европейских стран, Северной Америки, Японии колебался от 2,1 % к ВВП в США до 10,3% к ВВП в Греции . Действительно, свойству переложения подвержен в большей степени хронический бюджетный дефицит, чем временный.