Медведенко Виталий Николаевич. Бюджет города в системе управления муниципальными финансами (На примере г. Волжского Волгоградской области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2001 192 c. РГБ ОД, 61:02-8/782-7

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Бюджет города как основное звено муниципальных финансов 12

1.1 Содержание и развитие местных финансов и городских бюджетов 12

1.2 Состав и структура доходов и расходов бюджета города 35

1.3 Казначейская система исполнения городского бюджета 61

2. Проблемы формирования и использования средств бюджета города 75

2.1 Оценка состояния и пути укрепления доходной базы бюджетов муниципальных образования 75

2.2 Управление расходами городских бюджетов 86

2.3 Резервы оздоровления финансов города 97

3. Совершенствование бюджетного процесса в муниципальном образовании (городе) 109

3.1 Методология и методика прогнозирования и планирования городского бюджета 109

3.2 Развитие казначейских технологий исполнения бюджета города (на

примере г. Волжского Волгоградской области) 126

Заключение 134

Список использованной литературы 149

Приложения 164

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Муниципальные финансы являются неотъемлемой частью финансовой системы страны и имеют свое институциональное и организационно-правовое оформление. С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году начался процесс формирования местного самоуправления. С того времени принято два основополагающих Федеральных закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (1995 г.) и «О финансовых основах местного самоуправления» (1997 г.), которые регулируют деятельность органов исполнительной и законодательной власти местного самоуправления.

Тем не менее, в последние годы в связи с масштабной социально-рыночной трансформацией всего хозяйственного механизма России, возникла необходимость кардинального преобразования бюджетных и межбюджетных отношений между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями. Существенно расширяется бюджетные права и обязанности местных органов самоуправления, повышается их роль в решении социально-экономических проблем территории и городов. Местные, а в их составе городские бюджеты, составляют фундамент всей бюджетной системы страны. За счет них осуществляется финансирование почти на 100 % расходов на среднее образование, 85 % - на здравоохранение, 60 % - на содержание жилья, почти полностью - расходы на транспорт, обеспечение связи, коммунальные расходы и т.д. Социальные льготы населению, гарантированные государством, также в большей степени финансируются из местных бюджетов.

Для решения этих и других задач необходимо наличие стабильной и достаточной доходной базы у органов местного (городского) самоуправления. Этот вопрос до сих пор остается в Российской Федерации одним из наиболее проблемных. Современное неудовлетворительное состояние экономики, низкий уровень жизни населения, узкая собственная доходная база городов и муниципальных образований не позволяют сформировать даже минимальный бюджет, не способствуют укреплению местного самоуправления и его финансовой самостоятельности.

Преобразования экономики и социальной сферы в России требуют также дальнейшей разработки вопросов управления муниципальной собственностью, эффективного использования финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении органов местного самоуправления, совершенствования бюджетного процесса, прогнозирования бюджетов территорий и казначейского исполнения бюджетов крупных и средних городов, как наиболее подготовленных сейчас для решения этих проблем. Все вышесказанное указывает на особую актуальность предмета диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. В России одновременно с развитием рыночных отношений и усилением роли бюджетов органов власти местного самоуправления проводились и научные исследования содержания местных бюджетов и совершенствования бюджетного процесса. Особенно активно эти исследования проводились в период НЭПа (М. Смирнов, В. Твердохлебов, Н, Озеров, Л. Оптивцев, Ф. Орлов и др.). В 80-90 гг. XX в. дальнейшая разработка проблем формирования местных бюджетов, отражающих процесс современной трансформации бюджетных и межбюджетных отношений, получила в трудах А. М. Бабича, Л. 3. Дадашева, Л. А. Дробозиной, А.Г. Игу дина, JT. Н, Павловой, Г, Б. Поляка, В. М. Родионовой, М.В. Романовского, СП. Сазонова, И.М. Ходоровича, В.М. Хурсевича, Н.А. Ширкевич, Д.Г. Черника, Т.Ф. Юткиной и других.

Серьезный вклад в построение реального бюджетного федерализма вносит принятое недавно Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г., № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», где определены основополагающие принципы и направления реформирования бюджетных и межбюджетпых отношений, в частности, на уровне местного самоуправления.

Несмотря на то, что означенной проблемой в России сегодня занимаются ученые и практики, законодательные и исполнительные органы на всех уровнях власти, серьезных положительных результатов в ее решении пока мало. Основная причина этого заключается, прежде всего, в слабости самих местных финансов, не способных в силу этого решать поставленные перед местным самоуправлением задачи. Настораживает низкая бюджетная самодостаточность муниципальных образований, а особенно городов, ибо это идет вразрез с требованиями не только Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по и Конституции России, и Бюджетного кодекса РФ. Вместе с тем, ясно, что каждый уровень власти должен быть п достаточной мерс обеспечен соответствующими финансовыми средствами для выполнения своих конституционных функций.

Кроме того, большинство специальных научных исследований посвящено проблемам местных финансов в целом, не выделяя из их состава бюджеты городов. Именно на экономике последних, как па фундаменте, строятся и финансовая, и бюджетная системы России. От финансово-бюджетного «здоровья» городов зависит социально-экономическое «здоровье» страны. В этом плане, в научной литературе остается еще немало теоретических и прикладных вопросов, касающихся формирования, использования, планирования и исполнения бюджетов городов, которые требуют своего уточнения, переоценки и дальнейшего развития.

Таким образом, актуальность предмета исследования, его практическая значимость, недостаточная разработанность и обусловили выбор темы диссертационной работы.

Цель и задачи исследования. Основной целью работы является дальнейшее развитие теоретических основ и действующего в России механизма формирования и использования, прогнозирования и исполнения бюджета города, направленных на реализацию принципов субсид и арности, самодостаточности, стабильности и эффективности.

Реализация поставленной основной цели потребовала решения следующих конкретных задач; исследовать содержание муниципальных финансов, сущность, место и роль бюджета города в системе управления ими; раскрыть содержание и механизмы формирования доходной и исполнения расходной частей бюджета города; определить пути рационального распределения расходных бюджетных полномочий, обеспечения доходной самодостаточности и повышения эффективности управления финансовыми ресурсами города; на основе обобщения методологических подходов разработан. методические приемы прогнозирования и планирования городского бюджета; оценить роль казначейства в исполнении бюджета муниципального образования и определить направления развития и реализации казначейских технологий в г. Волжском,

Предмет исследования. Предметом диссертационного исследования являются денежные отношения, возникшие в процессе формирования и использования, планирования и исполнения бюджета города.

Объект исследования. Объектом исследования являются финансовая система муниципальных образований и бюджет города (на примере г. Волжского Волгоградской области).

Методологическая и теоретическая основа диссертации. Основой исследования послужили фундаментальные классические и современные труды российских и зарубежных экономистов в области теории финансов, бюджета и бюджетного устройства государства. При рассмотрении проблем формирования и использования бюджета городского (муниципального) образования использовались методы системного подхода и синтеза, экономического и статического анализа. При разработке прогнозного бюджета был использован балансовый метод и метод сценариев развития.

Информационная база исследования. Информационной базой исследования послужили законодательные и нормативные акты Российской Федерации по вопросам бюджетных и межбюджетных отношений, методические и справочные материалы, информация из специальных и периодических изданий, справочников и статистических сборников России, Волгоградской области и г. Волжского, а также данные исследования российских финансовых учреждений и институтов, размещенные в Интернете.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем: предложен методологический подход к содержанию муниципальных (городских) финансов, предполагающий исключение из их состава средств субъектов хозяйствования и доходов населения, направляемых ими на финансирование собственных нужд и на личное потребление, а также уточнена сущность местного (городского) бюджета как основного централизованного фонда денежных средств муниципального образования, который самостоятельно формируется, утверждается, исполняется и контролируется органами местного самоуправления; рекомендован и реализован в законодательных актах Волгоградской области подход к построению системы разграничения бюджетных полномочий между органами государственной власти субъекта Федерации и местного самоуправления в рамках договорных отношений; в развитие правительственной Программы совершенствования бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. предложен один из возможных путей реализации дифференцированного подхода к разграничению расходных полномочий двух типов местных бюджетов (городов регионального значения; городов районного значения, поселков, районов городов), предполагающий выведение из сферы расходных полномочий муниципальных образований второго типа и централизацию либо на первом местном, либо на региональном уровнях таких базовых общественных услуг, как школьное образование, здравоохранение, культура и искусство; предложены меры, направленные на укрепление собственной налоговой базы местных (городских) бюджетов, в частности, закрепление за ними на долговременной основе нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, придание налогу на недвижимость статуса местного (а не регионального) налога, закрепление части налога на доходы физических лиц за местным уровнем бюджетной системы, путем введения для него раздельной налоговой ставки; определены пути и предложен механизм повышения эффективности и увеличения налоговых доходов от приватизации городских объектов коммунально-бытовой, транспортной производственной сфер, в частности, за счет прибыли, которую получит муниципалитет как совладелец таких объектов; предложена система мер, направленных на повышение качества услуг городского хозяйства, экономию средств бюджета города (создание «публичных служб», передача на конкурсной основе части работ и услуг коммунального хозяйства по содержанию и ремонту жилого фонда, благоустройству города и утилизации бытовых отходов); с целью повышения эффективности управления расходами и создания условий для увеличения доходов бюджета города в будущем разработаны соответствующие меры и механизмы, в частности, предоставления дифференцированной финансовой и иной поддержки со стороны органов власти местного самоуправления градообразующих предприятий и малого бизнеса, функционирования экологического фонда города (источники, направления расходования и распределения средств по уровням власти), легализации (восстановления) местных внебюджетных фондов в качестве самостоятельного элемента муниципальных финансов, а также уточнен порядок учета и контроля за движением муниципальных целевых бюджетных фондов; определены пути решения проблемы налоговых неплатежей, «законного» ухода от налогов, а также резервы оздоровления городских финансов и бюджета, в том числе, предложено уточнить статью 45 Налогового кодекса РФ (считать обязанность по налогу исполненной налогоплательщиком только с момента фактического перечисления банком денежных средств в соответствующий бюджет), установить вето на открытие банковских счетов организациями не по месту своей основной экономической деятельности, зачислять в полном объеме (100%) в бюджеты городов единый налог на вмененный доход и пересмотреть в пользу местных бюджетов (увеличить) нормативы отчислений от налога с продаж, с целью компенсации выпадающих местных налогов и сборов; на основе уточненной методологии предложена методика прогнозирования и планирования бюджета города по основным доходным и расходным статьям; предложена к внедрению в г. Волжском уточненная и адаптированная к особенностям города схема казначейского исполнения бюджета, в основу которой положены создание Муниципального казначейства в структуре Управления финансов но г. Волжскому и использование технологий Автоматизированного Центра Контроля.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что основные теоретические положения, выводы и подходы, содержащиеся в диссертации, развивают научные представления о муниципальных финансах и бюджете, а также могут найти свое применение в разработке методологических приемов и научных методов формирования и исполнения бюджетов городов.

Практическая значимость диссертационного исследовании состоит в том, что предложенные методические рекомендации и механизмы могут быть использованы при разработке законодательных и нормативных актов регионального и местного уровней, а также моїут быть внедрены в действующую практику формирования и использования, планирования и исполнения бюджетов муниципальных образований.

Апробация работы. Основные выводы и положения были изложены в виде докладов на международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях, проводившихся в г.]'. Волжском, Санкт-Петербурге, Пензе, Саратове в 1996-2001 гг.

Отдельные рекомендации и методические разработки диссертации, касающиеся разграничения бюджетных полномочий в рамках договорных отношений, создания и функционирование целевых муниципальных фондов, прогнозирования, формирования и исполнения бюджета города, внедрены в деятельность финансовых органов и нашли отражение в законодательных и нормативных актах Волгоградской области и г. Волжского, что подтверждено справкой о внедрении.

Важнейшие теоретические результаты исследования применяются при преподавании и изучении курсов «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации» и «Финансы», что также подтверждено справкой о внедрении в учебный процесс.

По теме диссертации опубликовано 5 работ общим объемом 7,0 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Содержание и развитие местных финансов и городских бюджетов

Переход от административно-хозяйственной системы управления к рыночным методам хозяйствования обусловил коренные преобразования всей финансовой системы Российской Федерации.

Центральным звеном финансовой системы России являются государственные и муниципальные финансы. В ходе реформирования экономических отношений наблюдается тенденция к децентрализации финансовых ресурсов, что представляет собой экономическое наполнение углубленности практики разделения предметов ведения между центром и регионами. Так, если в условиях командно-административной системы управления экономикой более 70% финансовых ресурсов концентрировалось в государственном бюджете, то в период переходной экономики эта доля снизилась до 40%1.

В настоящее время основные направления экономической политики государства в РФ финансируются не с федерального уровня, а с уровня местного самоуправления (около 60% всех бюджетных расходов на социальную сферу и более 40% расходов на народное хозяйство сосредоточено на местном уровне), " На основе предоставления местным органам власти финансовых средств для их бюджетов осуществляется финансирование муниципального народного образования, здравоохранения, коммунального обслуживания населения, строительства и содержания дорог.

Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" от 10 сентября 1997г. определяет местные финансы как совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения.

В экономической литературе предлагаются различные определения сущности местных финансов. Так, Г. Б. Поляк определяет местные (региональные) финансы как совокупность экономических отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования денежных средств в регионах и отражаемых в их территориальных сводных финансовых балансах и балансах доходов и расходов населения, региональных бюджетах. Согласно утверждению Г. Б. Поляка, региональные финансы - это и экономическая категория, выражающая систему экономических отношений между государством и регионами и производственной и непроизводственной сферами, регионами и населением.

В более позднем издании Г. Б. Поляк рассматривает региональные (местные) финансы как систему экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий4.

Несколько иное трактование сущности муниципальных финансов дает А. М Бабич. Он считает, что муниципальные финансы выражают экономические отношения, связанные с обеспечением централизованными источниками финансирования муниципального сектора экономики, наиболее значимых программ развития производства и общественного сектора, организаций и учреждений бюджетной сферы и т.п.

## Оценка состояния и пути укрепления доходной базы бюджетов муниципальных образования

Новые экономические условия расширили возможность муниципальных органов воздействовать на хозяйственную жизнь на местах. Муниципалитеты получили право самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью и финансами. Значительная часть финансов местного самоуправления аккумулируется, распределяется и перераспределяется через местные бюджеты, важнейшей составной частью которых являются бюджеты городов.

Бюджет - это главный финансовый документ, который утверждается законом, основная задача которого постоянное совершенствование благосостояния людей.

В развитии городских бюджетов начался качественно новый этап. Если раньше доходы формировались за счет средств подведомственных местным Советам хозяйств и отчислений в местные бюджеты от государственных доходов и налогов, то теперь местные органы получили возможность использование разнообразных рыночных методов привлечения источников формирования бюджетов, что способствует более активному участию местных органов самоуправления в развитии собственной экономики в интересах проживающих на территории людей.

Необходимость финансового обеспечения деятельности местных органов требует совершенствования методов регулирования местных бюджетов, с целью обеспечения хозяйственной самостоятельности, которая способствует усилению влияния местных органов на эффективность общественного производства. Несмотря на качественные сдвиги в сфере местного экономического развития, для многих городов оказывается трудным воспользоваться открывающимися возможностями вследствие определенных факторов.

Во-первых, вместе с расширением возможностей по привлечению доходов в бюджет, значительно возросла и расходная нагрузка бюджетных затрат города. При этом, вследствие острой вертикальной несбалансированности расходных и доходных полномочий на всех уровнях власти, значительно ущемляются интересы муниципальных образований. Аккумуляция большей части доходных источников в Федеральном бюджете приводит к кругообороту финансовых потоков, а субъективизм при распределении финансовых средств создает искусстненную дефицитность в самодостаточных региональных и муниципальных образованиях. Особенно тяжело это состояние отражается на финансовом обеспечении муниципальных образований.

Передача расходных полномочий с федерального и уровня субъектов федерации на местный осуществляется в одностороннем порядке без обратной связи, т.к. согласно Бюджетному кодексу РФ, Минфин России не работает с бюджетами муниципальных образований. В результате, с правовой точки зрения, местное самоуправление превратилось в орган, наделенный определенными обязанностями, но не имеющий самостоятельной сферы компетенции и ответственное ти, а следовательно, и автономии в своей деятельности, что входит в противоречие с принципами организации бюджетной системы страны.

Сложившаяся ситуация привела к практике передачи расходных полномочий, осуществляемых без одновременной передачи необходимых материальных и финансовых средств. Следует отметить, что органы местной власти не освобождаются от предоставления услуг, в том числе льгот, независимо от наличия или отсутствия финансовой базы. В принятой недавно правительственной Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (Постановление Правительства РФ от 15.08,01 г. № 584) отмечается, что предоставление органам власти субъектов РФ и местного самоуправления реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами, - ключевая задача реформы межбюджетных отношений. В этой связи, в Программе предполагается установить возможность формирования в субъектах Федерации двух самостоятельных типов (уровней) местных бюджетов (бюджетов районов и городов областного, краевого, республиканского значения; бюджетов городов районного значения, поселков, сельских администраций, районов в городах), определив сферу их расходных полномочий в рамках предметов ведения органов местного самоуправления.

В порядке развития этого положения правительственной Программы нами предлагается один из возможных путей реализации дифференцированного подхода к разграничению расходных полномочий названных двух типов местных бюджетов, предполагающий выведение из сферы расходных полномочий муниципальных образований второго типа и централизацию на первом местном или региональном уровнях таких базовых общественных благ, как школьное образование, здравоохранение, культура и искусство. Реализация такого подхода позволит в значительной степени решить проблемы сокращения "нефинансируемых мандатов", повышения уровня самообеспеченности доходными источниками и реальности расходных полномочий нижестоящего звена местных бюджетов, в том числе, городов районного значения, и районов в городах.

## Методология и методика прогнозирования и планирования городского бюджета

Основой построения структуры программы социально-экономического развития муниципального образования, формирования механизмов ее реализации является бюджетный процесс, его анализ, планирование и прогнозирование развития, Совершенствование городского бюджета предполагает повышение эффективности использования ограниченных ресурсов муниципального сектора, что влечет за собой:

- переход на составление бюджета на программной основе;

- контроль за использованием бюджетиых средств;

- прогнозирование бюджетных средств, т.е. переход к составлению среднесрочного финансового плана, как инструмента связывающего среднесрочный индикативный план и бюджет, что позволило бы проводить последовательную экономическую и финансовую политику.

Поэтому, несмотря на то, что основные принципы бюджетного процесса в муниципальном образовании регулируются федеральным и региональным законодательством, органам местного самоуправления необходимо иметь подробно прописанную процедуру его разработки и принятия.

Как известно, бюджетный процесс включает себя

сводное финансовое планирование и прогнозирование;

составление, рассмотрение и утверждение проекта бюджета;

исполнение бюджета в течение бюджетного года;

анализ и контроль исполнения бюджета.

Совершенствование системы управления экономическими процессами в городе предполагает повышение роли финансового планирования и прогнозирования в процессах управления бюджетом и их направленность на обеспечение бюджетной эффективности проводимых мероприятий.

Финансовое планирование включает в себя систему финансовых планов, в которые входят перспективные финансовые планы и сводные финансовые балансы, составляемые на государственном и территориальном уровнях.

Основой бюджетного планирования является прогноз. Бюджетное прогнозирование опирается на реальные расчеты предположений о направлениях развития бюджета, его возможных состояниях в будущем, альтернативных путях и сроках достижения этих состояний.61 Прогноз базируется на изучении имеющейся информации о состояниях бюджета на данный момент, выявлении па основе существующих закономерностей разных вероятных объемов бюджетных показателей, а также оценивает возможные направления и средства, включая экономические регуляторы и правовые акты.

Целью измерения и прогнозирования поступлений доходов бюджета является обеспечение роста собираемости налогов и определение фискального потенциала муниципального образования, т.е. выявление объема доходов, который потенциально может быть получен городским бюджетом для финансирования стандартной "корзины" благ и услуг.

Необходимо учесть, что прогнозирование бюджетных показателей до сих пор осуществлялось по принципу "от достигнутого", без учета действительного и будущего состояния ключевых, бюджетообразующих предприятий города. Принимая во внимание, что ситуация на предприятиях стремительно изменяется, а также то, что все они практически требуют серьезных преобразований или уже находятся в процессе реформирования, использование реальной информации о состоянии и планах развития предприятий является обязательным условием для обеспечения достоверности прогнозов доходов муниципального бюджета.

Центральная проблема подготовки сводного прогноза параметров бюджета города состоит в отсутствии приемлемой базы данных прошлого, служащих основой для любого прогноза. Это важнейший объективный, на наш взгляд, фактор, сдерживающий эффективное финансовое прогнозирование в стране как в сфере централизованных, так и децентрализованных финансов. Дело в том, что существующие и применяемые в прогнозировании отчеты об исполнении бюджета не отражают в полной мере многообразных и постоянных изменений в соотношении секторов хозяйства, ценах, инфляции и других факторов. К тому же, представительный ряд базовых для финансового прогнозирования основных финансово-экономических показателей, сопоставимых по принципу однотипности системы рыночных отношений, сегодня чрезвычайно мал и исчисляется фактически семью годами начиная с 1992 года.

Кроме того, надо учесть и то обстоятельство, что и эта минимальная база, в сущности, несопоставима, поскольку в основных финансово-экономических показателях по годам представлена разная структура общественного производства и потребления.