Понкратова Ирина Анатольевна. УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Понкратова Ирина Анатольевна; [Место защиты: ГОУВПО "Орловский государственный технический университет"].- Орел, 2010.- 174 с.: ил.

**Содержание к диссертации**

Введение

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ 9

1.1. Теоретические основы формирования местных финансов 9

1.2 Методология развития финансового инструментария в управлении бюджетным процессом 34

1.3 Межбюджетные финансовые потоки как основа системы бюджетного регулирования 49

2. РАЗРАБОТКА НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ 61

2.1 Оценка ассиметричности территориальных бюджетов по степени сбалансированности 61

2.2 Концепция управления бюджетным процессом на основе типологии доходов 79

2.3. Модель управления бюджетным процессом на основе сбалансированности финансовых потоков 93

3. МЕТОДИКА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 106

3.1 Совершенствование инструментария прогнозирования бюджетных доходов управляемого типа 106

3.2 Направления повышения эффективности использования бюджетных трансфертов 123

3.3 Совершенствование методов управления неналоговыми доходами 135

ЛИТЕРАТУРА 152

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Сильное Российское государство - это эффективно функционирующая система, элементами которой являются федеративные отношения, развивающая экономика, эффективное государственное управление и власть. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовая система общества, главное звено которой — бюджетная система. В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, соответственно, местные бюджеты формально отделены от системы государственных финансов, хотя и составляют органичное звено единой российской бюджетной системы. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, а также целый ряд законодательных актов и программных проектов предполагают внедрение новых элементов в систему местного самоуправления, и, прежде всего, в бюджетный процесс в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Включение новаций в бюджетный процесс на федеральном уровне происходит гораздо более высокими темпами, органы власти субъектов РФ и муниципалитетов также осуществляют законотворческую деятельность, формируют и реализуют концептуально новые положения бюджетной и налоговой политики.

Целью концепции реформы управления бюджетным процессом является создание условий и предпосылок для эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. К важнейшим проблемам относятся проблемы, связанные с созданием условий для эффективного управления бюджетным процессом местного уровня. Проводимая бюджетная реформа, направленная на изменение механизма функционирования местного самоуправления, является заключительной стадией и закономерным итогом перестройки бюджетной системы России. Спецификой местного уровня управления является непосредственная близость власти к получателям социальных услуг, гарантированных государством. Таким образом, как минимум, доходы местного бюджета должны покрывать минимальные расходы бюджета МО. Под доходами понимаются средства,

предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по обеспечению учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете и предоставляющих бесплатные или на льготных условиях услуги и товары населению. К собственным доходам МО в соответствии с поправками, внесенными в Бюджетный кодекс РФ с 2005 г. относят налоговые доходы, закрепленные за соответствующим бюджетом, неналоговые и безвозмездные перечисления за исключением субвенций, выделяемых из Фонда компенсаций. Таким образом, собственные доходы местного бюджета поступают с различных уровней бюджетной системы и имеют различную природу, важно, используя различные рычаги воздействия повышать эффективность их использования. Величина трансфертов в собственных доходах местных бюджетов в среднем достигает 70 %, что не позволяет при принятии управленческих решений рассчитывать на свои силы и лишает муниципалитеты самостоятельности.

Современный период реализации реформы общественных финансов, в частности, внедрение элементов среднесрочного финансового планирования в бюджетный процесс и совершенствование методологии и методики прогнозирования доходов территориального образования с целью укрепления их финансовой базы требует нахождения путей решения проблем, связанных с повышением эффективности бюджетного планирования. Это и обуславливает актуальность избранной темы и определяет основные направления диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности проблемы.**Научные исследования различных аспектов становления финансовых основ местного самоуправления нашли отражение в работах таких отечественных и зарубежных ученых, как A.M. Александров, Д.А. Аллахвердян, СВ. Андреев, А.М.Бабич, В.Т. Баринов, Д.А. Бутаков, Э. Виталь Дюран, А.Г. Воронин, А.Г. Грязнова, Р.Л. Дернберг, Е.Н. Егорова, А.М. Иванов, А.А. Лавров, А.Н. Левин, А.В., Ляхова Н.И., Макаров, Я.М. Музыченко, Л.Н. Павлова, Ю.А. Петров, СЕ. Прокофьев, Г.Б. Поляк, О.С Пчелинцев, В.М. Родионова, Г.Р. Сигнатулина, М.А. Смирнов, В.Н. Сумароков, Н.Г. Сычев, И.Л. Тимонина, В.Н. Твердохлебов, В.Д. Фетисов, И.Н. Яковлев и др.

Существенный вклад в разработку теоретических основ межбюджетных отношений внесли следующие авторы: А.Г. Бирюков , Л.В.

Давыдова, A.F. Игудин, A.F. Силуанов, И. Трунин, К.Х. Третнер, В.Б. Христенко и другие.

Труды упомянутых авторов представляют большой интерес и вносят весомый вклад в решение вопросов становления финансовых основ местного самоуправления.

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационного исследования состоит в разработке научно-методического подхода к управлению бюджетным процессом на муниципальном уровне в условиях реформирования общественных финансов.

Для достиженияшоставленной цели определены следующие задачи:

- уточнить содержание понятий «деление финансовых потоков по  
уровням бюджетной системы», «сбалансированность бюджета», выявить  
особенности бюджетного процесса муниципального уровня;

- выявить тенденции формирования местных финансов и роль  
трансфертов в: межбюджетном регулировании уровня сбалансированности  
бюджетов различных уровней;

разработать модель управления бюджетным процессом муниципального уровня на основе сбалансированности финансовых потоков;

- разработать систему показателей; для проведения мониторинга,  
уровнясбалансированности местного бюджета в разрезе года;

'-' создать методику управления бюджетным процессом муниципального образования, позволяющую эффективно управлять доходно-расходными статьями бюджета в среднесрочной,перспективе:

**Область исследования**соответствует пунктам 2.1 Система государственных финансов; ее, структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны; 2.2 Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков; 2.5 Оптимизация! бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов Паспорта специальности ВАК по специальности 08.00:10 «Финансы, денежное обращение и кредит».

**Объектом исследования**является процесс управления; финансовыми потоками в бюджетах местного уровня.

**Предметом: исследования**выступают финансово-бюджетные отношения;: складывающиеся в,ходе формирования и исполнения бюджета

муниципального образования в условиях реформирования общественных финансов.

**Теоретической основой работы**послужили фундаментальные концепции, представленные в исследованиях ведущих отечественных и зарубежных ученых и практических работников в области территориальных финансов. В работе использованы материалы официальных интернет-сайтов Российской Федерации, Белгородской области и Старооскольского городского округа, законодательные акты РФ, правовые документы по бюджету и налогам регионального уровня, а также материалы научных конференций и периодические издания.

**Методологическая основа исследования.**Обоснование

теоретических положений и аргументация выводов осуществлялись на основе общенаучных методов познания (диалектический, исторический, логический), конкретных методов (системный, структурный, функциональный), а также статистических методов.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в разработке научно обоснованного методического подхода к управлению бюджетным процессом муниципального образования в условиях реформирования общественных финансов, базирующегося на типологии собственных доходов местного бюджета и совершенствовании инструментария, повышающего эффективность управления устойчивостью параметров бюджета.

К числу основных результатов, определяющих научную новизну, отнесены следующие положения:

на основе обобщения теоретических взглядов ученых и исследователей практиков уточнено содержание категориального аппарата «деление финансовых потоков по уровням бюджетной системы», «сбалансированность бюджета» как инструментов управления бюджетным процессом, обеспечивающих повышение финансовой устойчивости местных финансов (п.2.1 паспорта ВАК специальности 08.00.10);

выявлены тенденции формирования местных финансов и преобладающая роль межбюджетных финансовых потоков (трансфертов), определяющие необходимость разработки подхода к выбору инструментария, повышающего эффективность их использования (п.2.1 паспорта ВАК специальности 08.00.10);

- разработана модель управления бюджетным процессом на  
муниципальном уровне, основу которой составляет типология собственных  
доходов, расширяющая возможности применения управленческих  
воздействий, направленных на сбалансированность бюджета (п.2.2 паспорта  
ВАК специальности 08.00.10);

- разработан обобщающий коэффициент сбалансированности бюджета,  
позволяющий осуществлять мониторинг диспропорций доходов и расходов с  
целью повышения устойчивости бюджета местного уровня (п.2.2 паспорта  
ВАК специальности 08.00.10);

предложена методика управления бюджетным процессом муниципального образования на базе совершенствования инструментария прогнозирования и планирования бюджетных доходов управляемого типа и усиления контрольных функций над доходами неуправляемого типа (п.2.5 паспорта ВАК специальности 08.00.10).

**Практическая значимость работы**состоит в том, что основные теоретические выводы и методические положения могут быть использованы в практической деятельности, направленной на усиление роли местных бюджетов в структуре современных финансово-экономических отношений. Отдельные положения диссертационного исследования могут быть использованы в качестве ориентиров для совершенствования нормативных актов, регулирующих бюджетный процесс и межбюджетные отношения субъекта Федерации и органов местного самоуправления.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и результаты исследования докладывались, обсуждались и получили положительную оценку на Международных научных конференциях «Образование, наука, производство и управление» (Старый Оскол, 2006, -2009); Международных научно - практических конференциях: «Роль муниципальных финансов в решении социально - экономических задач» (Самара, 2007); «Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика», (Санкт - Петербург, 2007) «Совершенствование теории и методологии налогового менеджмента и налогового администратирования в условиях нивелирования международных экономических отношений» (Орел 2009); Региональных научно - практических конференциях «Молодые ученые производству» (Старый Оскол, 2006 - 2008); Всероссийской научно — практической конференции «Информационные системы и модели в научных

исследованиях, промышленности и экологии» (Тула, 2006). Разработанные методические положения, подходы и рекомендации нашли практическое применение в администрациях Чернянского муниципального района и Старооскольского городского округа Белгородской области, в учебном процессе по дисциплинам «Система государственного и муниципального управления», «Государственные и муниципальные финансы», «Территориальное общественное самоуправление»

**Публикации.**Основные положения диссертационной работы отражены в 16 научных работах, общим объемом 10,3 п.л. (авторских — 7,65 п.л.), из них две статьи в перечне научных изданий, рекомендованных ВАК.

**Структура и содержание диссертационной работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованных источников, включающего 104 наименований и приложений. Текст диссертации изложен на 151 страницах, содержит 40 рисунков, 22 таблицу, 22 формул, 10 приложений.

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

1.1. Теоретические основы формирования местных финансов

Сильное Российское государство - это эффективно функционирующая система, элементами которой являются федеративные отношения, развивающаяся экономика, эффективное государственное управление и власть. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовая система общества, главное звено которой — бюджетная система. [20].

Бюджетный кодекс РФ определяет бюджетную систему РФ как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов [1].

Как экономическая категория бюджет представляет собой систему финансовых отношений, включающих не только формальные отношения по поводу формирования, распределения и расходования денежных ресурсов, предназначенных для финансирования функций органов государственной власти и местного самоуправления по предоставлению ими государственных услуг населению страны, но и отношения, связанные с реализацией взаимосвязей между элементами бюджетной системы, организации бюджетного устройства и бюджетного процесса [86].

Кардинальные изменения в экономике России, в ее политическом статусе, произошедшие на рубеже 80-90-х г.г., двадцатого века вызвали серьезную трансформацию бюджетного механизма. Важным шагом по

направлению к модернизации государственных финансов стало расчленение единого государственного бюджета времен развитого социализма на три самостоятельные части: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты [54].

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:

федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

местные бюджеты, в том числе:

а) бюджеты муниципальных районов;

б) бюджеты городских округов;

в) бюджеты внутригородских муниципальных образований городов  
федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

г) бюджеты городских и сельских поселений. [1].

Признание в России местного самоуправления и гарантированность самостоятельности его финансовой деятельности позволяют выделить в системе публичных финансов особую категорию - финансы муниципальных образований, представляющие собой экономические отношения, связанные с аккумулированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, в целях выполнения функций и задач местного самоуправления [64]. Таким образом, российская Федерация выступает как гарант функционирования местных финансов.

Понятие «местные финансы» было раскрыто в Федеральном Законе от 25.09.1997 года «О финансовых основах местного самоуправления Российской Федерации» в статье 2, где говорилось, что местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства.

Муниципальные образования являются неотъемлемой частью демократического государства. В обязанности муниципальных образований и их органов самоуправления входит решение большей части социальных и бытовых проблем населения. Финансовое обеспечение муниципальных образований происходит за счет местных бюджетов[22].

Формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, а также контроль за его исполнением осуществляется органом местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. В бюджетной практике и экономической литературе наряду с термином "бюджет местный" как тождественные понятия используются "бюджет муниципального образования" и "бюджет органа местного самоуправления". В Российской Федерации к местным бюджетам относятся: районные, городских округов, поселенческие. Местные бюджеты выполняют важную функцию в социально-экономическом развитии территории, осуществляя финансирование широкой сети объектов социально-культурной сферы (детских дошкольных учреждений, школ, медицинских, социальных и т.п. объектов) [75].

Мировая практика располагает богатым опытом функционирования экономики муниципальных органов власти в рыночных условиях. В основе этой практики лежит целенаправленная и сбалансированная система нормативно-правового, организационного и финансового обеспечения. Существенная роль в обеспечении самостоятельности муниципалитетов принадлежит муниципальным финансам [31].

Муниципальные финансы — это совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением [60].

Согласно теоретическим основам финансовой науки, муниципальные финансы можно определить как регулируемую государственным законодательством систему экономических отношений, связанных с аккумулированием определенной части стоимости национального дохода

посредством ее перераспределения и соответствующего использования - с учетом функций и полномочий, возложенных на муниципальные органы самоуправления и делегированных вышестоящим уровнем бюджетной системы [22]. Муниципальные финансы предназначены для удовлетворения потребностей населения, проживающего на территории данного муниципалитета.

Система муниципальных финансов включает в себя следующие звенья: местные бюджеты, внебюджетные фонды местного значения, финансы предприятий, находящиеся в собственности местных органов власти, муниципальный кредит [23].

Муниципальные финансы являются основой для решения задач местного самоуправления и служат средством обеспечения эффективного функционирования и развития объектов инфраструктуры муниципального образования. На местные органы власти возложена важная задача по осуществлению социальной политики государства. Основная проблема, с которой сегодня сталкиваются руководители муниципальных образований сводится к постоянной нехватке средств не только на развитие, но и на текущие нужды, причем это не является проблемой Российской Федерации, а присуще всем странам [60]

К базовым принципам эффективного и ответственного управления общественными финансами (в том числе и местными финансам) относят: [70]:

1. финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность;
2. стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов;
3. эффективная и справедливая система межбюджетных отношений;
4. консолидация бюджета и бюджетного процесса;
5. среднесрочное финансовое планирование;
6. бюджетирование, ориентированное на результаты;
7. эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг.

В настоящее время существует политические, экономические и организационные принципы — конституционные основы финансовой деятельности (Приложение А).

Политико-правовые принципы финансовой деятельности согласно ст. 1 ч. 1 и ст. 10 Конституции РФ выражаются в федерализме, законности, демократизме, разделении властей, публичности, гласности, равноправии субъектов РФ и др.

Экономико-правовые основы финансовых отношений базируются на принципах единства экономического пространства (ст. 8), закреплённом в гл. 1 «Основы конституционного строя», и запрета установления препятствий для свободного перемещения товаров, работ, услуг и финансовых ресурсов (ст. 74), закреплённом в гл. 3 «Федеративное устройство».

Организационно-правовые принципы финансовой деятельности, определяющие организационную структуру власти и местного самоуправления, в Конституции РФ закреплены в виде разграничения предметов ведения Российской Федерации и её субъектами, а также разграничения компетенции между органами власти федерального, регионального и муниципального уровней (ст. 12, 71-73, 130-132).

Бюджетная политика должна предусматривать неукоснительное выполнение государством своих финансовых обязательств и использовать бюджет в качестве активного инструмента государственной экономической политики. Эффективная система управления общественными финансами -важнейший фактор современного устойчивого экономического роста. Результат управления общественными финансами затрагивает весь спектр политических, экономических и социальных интересов.

Бюджетный процесс - это регламентируемая законодательством деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по следующим этапам:

1. составление и рассмотрение проектов бюджета;
2. утверждение и исполнение бюджетов;

3) контроль за исполнением бюджета.

Участниками бюджетного процесса на федеральном уровне являются:

1. Президент Российской Федерации;
2. Государственная Дума;
3. Правительство Российской Федерации;
4. Министерство финансов Российской Федерации;
5. Федеральное казначейство;
6. органы, осуществляющий сбор доходов бюджета;
7. Центральный банк Российской Федерации;
8. Счетная палата Российской Федерации;
9. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;

10) государственные внебюджетные фонды;

11) главные распорядители и распорядители бюджетных средств [16]. Ниже перечислены участники бюджетного процесса на муниципальном уровне и выполняемые ими функции.

1) Представительные органы местного самоуправления (МСУ).  
Рассматривают и утверждают местные бюджеты и отчеты об их исполнении,  
осуществляют последующий контроль за исполнением местных бюджетов,  
формируют и определяют правовой статус муниципальных органов,  
осуществляющих контроль за исполнением местного бюджета,  
осуществляют другие полномочия в соответствии с бюджетным  
законодательством и правовыми актами органов МСУ. (Муниципальный  
совет)

2) Исполнительные органы МСУ. Вносят проект местного бюджета с  
необходимыми документами и материалами на утверждение  
представительного органа МСУ, утверждают поквартальное (помесячное)  
распределение доходов, расходов и источников финансирования дефицита  
местного бюджета, исполняют местный бюджет, осуществляют  
ведомственный контроль за исполнением местного бюджета, составляют и  
представляют на утверждение представительного органа МСУ отчет об

исполнении бюджета, осуществляют другие полномочия в соответствии с бюджетным законодательством и правовыми актами органов МСУ. (Местные администрации).

3) Финансовые органы МСУ (входят в состав исполнительных  
органов). Осуществляют составление проекта местного бюджета,  
утверждают сводную бюджетную роспись, управляют муниципальным  
долгом, осуществляют другие полномочия в соответствии с бюджетным  
законодательством и правовыми актами органов МСУ.

4) Налоговые органы. Организуют сбор доходов местного бюджета,  
осуществляют другие полномочия осуществляют другие полномочия в  
соответствии с бюджетным законодательством и правовыми актами органов  
МСУ. Под налоговыми органами понимаются территориальные органы  
Федеральной налоговой службы РФ либо муниципальная налоговая служба.

5) Главный распорядитель бюджетных средств. Он определяет  
задания по предоставлению муниципальных услуг для подведомственных  
распорядителей и получателей средств из местного бюджета с учетом  
нормативов финансовых затрат. В его обязанности входит утверждение  
сметы доходов и расходов подведомственных муниципальных бюджетных  
учреждений, составление бюджетной росписи, внесение изменений в  
утвержденную смету доходов и расходов бюджетного учреждения в части  
распределения средств между ее статьями с уведомлением органа,  
исполняющего местный бюджет. Контролирует получателей бюджетных  
средств в части обеспечения целевого их использования, своевременного  
возврата, предоставление отчетности, выполнения задания по  
предоставлению муниципальных услуг, осуществляет контроль за  
использованием бюджетных средств распорядителями бюджетных средств,  
бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств,  
муниципальными унитарными предприятиями, которым передана на праве  
хозяйственного ведения или в оперативное управление муниципальная  
собственность. Готовит и предоставляет органу, ответственному за контроль

исполнения местного бюджета, сводный отчет об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводную смету доходов и расходов, а также отчет о выполнении задания по предоставлению муниципальных услуг.

6) Распорядитель бюджетных средств. Составляет бюджетную  
роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по  
подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в  
орган, исполняющий бюджет, определяет задания по предоставлению  
муниципальных услуг для получателей бюджетных средств с учетом  
нормативов финансовых затрат; утверждает сметы доходов и расходов  
подведомственных учреждений; осуществляет контроль за использованием  
бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств - орган МСУ, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

7) Получатели бюджетных средств. Подают бюджетные заявки или  
иные документы, подтверждающие право на получение бюджетных средств,  
используют бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением,  
своевременно и в полном объеме возвращают бюджетные средства,  
предоставленные на возвратной основе; предоставляют отчет и иные  
сведения об использовании бюджетных средств распорядителю,  
осуществляют другие функции в соответствии с Положением о бюджетном  
процессе. К получателям бюджетных средств относятся бюджетные  
учреждения, государственные и муниципальные предприятия и иные  
организации, имеющие право на получение бюджетных средств в  
соответствии с бюджетной росписью.

8) Органы денежно-кредитного регулирования. В соответствии с  
действующим законодательством о банках кредитные организации могут  
привлекаться для осуществления операций по предоставлению средств  
бюджету на возвратной основе.

1. Органы муниципального финансового контроля, аудиторы. Осуществляют контроль за исполнением местных бюджетов, муниципальных целевых программ, правовых актов органов МСУ, осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением местных бюджетов. Органы муниципального финансового контроля создаются органами МСУ, полномочия этих органов определяются нормативными правовыми актами представительных органов МСУ.
2. Иные органы. На эти органы могут быть возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия по осуществлению бюджетного процесса в МО в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ.

Этапы бюджетного процесса муниципального образования представлены на рис 1.1

Задачами бюджетного процесса являются:

- максимальное выявление всех материальных и финансовых резервов  
в целях достижения существенного прогресса на пути к развитому  
рыночному хозяйству;

определение доходов бюджета по отдельным налогам и другим платежам, а также общего объема в соответствии с прогнозами и целевыми программами социально-экономического развития;

установление расходов бюджета по целевому назначению, а также общего объема, исходя из потребности бесперебойного финансирования всех мероприятий общегосударственного значения, предусмотренных бюджетом;

согласование бюджета с общей программой финансовой стабилизации, направленной на преодоление инфляционных тенденций в экономике и обеспечение устойчивости национальной денежной единицы;

- сокращение и ликвидация бюджетного дефицита за счет  
экономически оправданных источников;

осуществление бюджетного регулирования в целях сбалансированности бюджетов разного уровня путем перераспределения

источников доходов государства между ними, а также между сферами хозяйства, экономическими регионами»;

- повышение роли перспективного бюджетного планирования, что  
должно обеспечить пропорциональность и сбалансированность всех  
крупномасштабных социально-экономических программ;

усиление контроля за финансовой деятельностью юридических лиц и доходами отдельных граждан при выполнении ими налоговых обязательств;

автоматизация процесса составления и исполнения бюджетов через систему автоматизации финансовых расчетов с широким использованием электронно-вычислительной техники [20.]

Разработка плана-прогноза социально-экономического развития МО

Спстатшение пепапектиїшогп Ліинянсхтпгп ппяня

Вынесение, рассмотрение и утверждение проекта постановления о местном бюджете на рассмотрение муниципального совета

Опубликование постановления муниципального совета об утверждении

местного бюджета

Внесение изменений и дополнений в местный бюджет в процессе его

исполнения

Составление отчета об исполнении местного бюджета

Рассмотрение проекта постановления муниципального совета об исполнении местного бюджета

Утверждение отчета об исполнении местного бюджета

Опубликование отчета об исполнении местного бюджета

Бюджетный контроль (должен осуществляться на всех этапах бюджетного процесса)

Рис 1.1- Этапы бюджетного процесса муниципального образования

Бюджетный процесс — регламентируемая законодательством деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса составлению, рассмотрению и исполнению бюджета

В субъектах Федерации и муниципальных образованиях принимаются собственные законы (решения) о бюджетном процессе. В этих нормативных актах утверждаются полномочия представительных и исполнительных органов в бюджетном процессе. К компетенциям местных органов власти относятся (ст.9 БКРФ) [87]:

- установление .порядка и составления и рассмотрения проекта  
бюджета, утверждения и исполнения бюджета, осуществление контроля за  
его исполнением и утверждением отчета об исполнении бюджета;

установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- определение порядка представления межбюджетных трансфертов из  
местных бюджетов, представление межбюджетных трансфертов из местных  
бюджетов;

осуществление муниципальных заимствований и упарвление муниципальным долгом;

детализация объектов бюджетной классификации в части соответствия к местному бюджету;

установление нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов;

составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений осуществляют также бюджетные полномочия по определению порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории поселения [62].

На начало 2000-х годов процесс управления общественными финансами характеризовался глубокими внутренними противоречиями. На рисунке 1.2 схематично представлены основные внутренние противоречия,

сложившиеся в процессе управлении общественными финансами на муниципальном уровне.

В такой «системе» неизбежно и объективно возникает заинтересованность не в обеспечении результативности использования бюджетных средств, а в формировании и сохранении контроля над финансовыми потоками.

С начала 2000-х годов в общественном (государственном и муниципальном) секторе началась подготовка и реализация целого ряда фундаментальных реформ, из которых в результате конкуренции различных подходов, а также накопленного опыта постепенно выкристаллизовываются «базовые конструкции» принципиально новой организации государственного управления общественными финансами на ближайшие десятилетия.

Целью концепции реформы управления бюджетным процессом является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики [15].

Для выявления приоритетных направлений развития общественных (в частности муниципальных) финансов а также выявлении их места и роли в бюджетной системе страны необходимо выявить тенденции их развития, сложившиеся ранее.

При рассмотрении проблемы бюджетного устройства России следует помнить, что некоторые принципы построения и механизмы функционирования нынешней бюджетной системы сложились еще в начале прошлого века и полностью отвечали характеру и методам административно-командной системы управления народным хозяйством страны.

*Формальная централизация*

*Неформальная автономия*

Управление общественными финансами без четких правил, полномочий, ответственности, характеризуется высокой централизацией, однако, на практике складывается неформальная автономия.

*Неопределенность полномочий*

*Неопределенность ответственности*

Недостаток нормативно установленных бюджетных полномочий неизбежно ведет к недостатку бюджетной ответственности.

*Контроль несоответствия факта плану*

*Несоответствие плана целям и результатам.*

Вся контрольная работа ориентируется на проверку соответствия отчета плану, но реально зачастую неизвестно, на каком основании и с какой целью те или иные расходы попали в бюджет.

*Недостаток финансирования*

> *Избыток персонала и ресурсов*

Проблема - недостаток финансирования с одной стороны и избыток с другой на всех уровнях бюджетной системы и внутри бюджетных учреждений натуральных ресурсов - людских, потребляемых коммунальных услуг, помещений и т.д.

*Мягкие бюджетные ограничения*

**С>**

*Бюджетная рента*

Если в результате эффективного управления бюджетными средствами образуются дополнительные ресурсы, то, с высокой вероятностью, они будут изъяты, в то же время, если в результате субъективных факторов министерства, бюджетные учреждения, органы власти попадут в финансовый кризис, то им предоставят дополнительные средства.

Рис. 1.2 - Внутренние противоречия управления общественными финансами на муниципальном уровне

Организацию местных бюджетов в условиях советской России обоснованно связывают с переходом к НЭПу. В специальной резолюции IX Всероссийского съезда Советов (декабрь 1921 г.) «О финансах и бюджете» они рассматривались как необходимое дополнение к общегосударственному бюджету, дающее «ресурсы местам для советского строительства и хозяйственной инициативы», при этом отмечалась их «здоровая» природа, поскольку они «целиком основываются на налогах и увеличении доходности местных предприятий, не опираясь на эмиссию бумажных денег» [104].

В начале 20-х годов прошлого столетия, на начальном этапе формирования нового российского государства местные Советы, получив политическую полноту власти, были лишены своей налоговой базы и финансовой самостоятельности. Расходная часть местных бюджетов полностью финансировалась за счет общегосударственного бюджета. В этих условиях было принято решение об отмене разделения бюджета на государственный и местный. В октябре 1921 г. правительством был принят декрет «О мерах по упорядочению финансового хозяйства», который отменил объединение общегосударственного и местных бюджетов. С 1922 г. сметы местных доходов и расходов - губернские (областные), уездные, городские и волостные - стали составляться отдельно от общегосударственных и строились по принципу покрытия местных расходов местными же средствами.

Значительная доля доходов местных бюджетов (около 50%, а в отдельные годы даже больше) формировалась из местных источников. В основном это были местные налоги и поступления от промышленных предприятий и имуществ, второе место занимали поступления от сельскохозяйственных предприятий и имуществ. В бюджеты органов местного самоуправления поступали местные налоги и сборы более чем 30 наименований.

Формирование органов местного самоуправления и их финансовой базы по сути представляло собой восстановление земских структур

самоуправления, оказавшихся в те годы единственно способными взять на себя решение многих экономических и социальных проблем на местах. Перенесение значительной части государственных расходов на местные бюджеты обусловили активное развитие собственной налоговой базы органов местного самоуправления и расширения их полномочий по формированию доходной части местных бюджетов.

Налоговая реформа 1930 г. и ряд последующих реформации бюджетной системы имели целью обеспечение и ускорение темпов сбора налоговых и неналоговых доходов в качестве финансовых средств для нужд индустриального строительства, а конкретнее - для удовлетворения потребностей центрального бюджета.

Реформа существенно снизила количество местных налогов. Были сохранены два основных местных поимущественных налога (со строений и имущественная рента), три дополнительных местных налога (с нетоварных операций, с оборота кинотеатров, с совхозов) и, в качестве дополнительных местных налоговых сборов была введена практика самообложения населения. Результатом стало сокращение собственной налоговой базы местных бюджетов

Окончательно вопрос ликвидации финансовой самостоятельности местных бюджетов был решен в 1936 г., когда основы бюджетного устройства СССР были установлены Конституцией СССР (ст. 14), определяющей основные принципы распределения доходов и расходов между бюджетами. Государственный бюджет СССР в 1938 г. объединил союзный бюджет и государственные бюджеты союзных республик, включавших республиканские бюджеты союзных республик, государственные бюджеты автономных республик и местные бюджеты (областные (краевые) бюджеты, бюджеты городов республиканского подчинения, районные и окружные бюджеты, городские бюджеты, бюджеты рабочих поселков, бюджеты сельских Советов). В общие итоговые суммы

государственного бюджета включался также бюджет государственного социального страхования [88].

С реализацией основных положений налоговой реформы 1930 г. центральной власти практически удалось ликвидировать собственную финансовую базу местного самоуправления.

В советской экономической литературе всегда существовала точка зрения об усилении централизованного регулирования процесса формирования и использования доходной базы местных бюджетов в годы Великой Отечественной войны. В этот период важными формами финансовых поступлений в местные бюджеты были отчисления от государственных налоговых доходов

Необходимость увеличения доходов местных бюджетов в годы войны потребовала внесения изменений и в систему местных налогов и сборов. Закон «О местных налогах и сборах», принятый в 1942 г., установил в качестве обязательных платежей налог со строений, земельную ренту, разовый сбор на колхозных рынках, налог с киноустановок, налог со зрелищ (спектакли, концерты и т.п.). Кроме того, местным Советам предоставлялось право проводить на своей территории и в городах сбор с владельцев скота, сбор с владельцев транспортных средств. Расширению налоговой базы местных бюджетов способствовало также зачисление ряда государственных налогов непосредственно в местные бюджеты. В состав отчислений от государственных налогов и доходов в местные бюджеты в военные годы входили: отчисления от налога с оборота; от военного налога; от подоходного налога с колхозов; от подоходного налога с населения; от сельскохозяйственного налога; от сумм реализации госзайма и пр. К 1946 г. поступления от местных источников в городских и поселковых бюджетах составляли соответственно 56% и 54%, в областных они находились на уровне 17%, в районных — 9,5%, в сельских - 17% [34]. Значительный удельный вес в доходах местных бюджетов занимали платежи местного

населения: государственные налоги, поступления от государственных займов, реализуемых по подписке среди населения, местные налоги и сборы.

В течение четырех последующих десятилетий существования  
советской системы управления характер функционирования управленческих  
структур на местах последовательно менялся. Менялись и сами органы  
управления: они трансформировались в многоступенчатую

административную структуру от Советов автономных республик, краев, областей до сельских и поселковых советов. Соответственно, в зависимости от уровня административной иерархии, дифференцировались их правовые и исполнительные возможности, степень влияния на социально-экономическую ситуацию на данной территории, на уровень адекватности интересов местного органа управления и населения и, соответственно, адекватность оценки экономических и социальных интересов местного населения.

В 50-х - 60-х г.г. прошлого века шло последовательное перераспределение налоговых поступлений и иных финансовых доходов от бюджетов низшего уровня (сельских, поселковых, районных) в городские, краевые, областные бюджеты и бюджеты АССР, а по сути, бюджеты региональных управленческих структур. Сопоставление данных численности местных бюджетов и удельного веса отдельных видов бюджетов верхнего уровня (краевых, областных, городских), составляющих 4% от их общего числа, приходилось 67,6% общей доходной части местных бюджетов; в то же время, на 44987 районных, поселковых и сельских бюджетов, составляющих 96% от их общего числа, приходилось лишь 32,4% от общего объема доходной части местных бюджетов. [34]

В целом в течение 50-х — 60-х г.г. в составе доходов местных бюджетов произошли большие изменения. Устойчивое положение в местных бюджетах заняли отчисления от государственных налогов и доходов, в них также направлялись значительные суммы в форме дотаций. Произошло усиление регулирующей роли вышестоящего управленческого звена в системе

распределения налоговых доходов. Практически права изъятия основной массы налоговых доходов и формирование системы их распределения по бюджетам нижестоящего уровня управления были перенесены на верхний уровень (республиканский, краевой).

В июне 1980-го года был принят закон «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов», который усилил процесс концентрации финансовых ресурсов на верхних, по сути, региональных уровнях местного управления. Основная часть доходов местных бюджетов формировалась за счет отчислений от государственных доходов и налогов.

Рост расходов местных бюджетов при недостаточном увеличении налоговых поступлений ограниченности территориальных отчислений от государственных доходов и налогов обусловил также необходимость широкого использования в 70-х — 80-х г.г. для сбалансированности сельских, поселковых и районных бюджетов государственных дотаций. Руководствуясь постановлением Совета Министров СССР об укреплении доходов сельских и поселковых бюджетов, в бюджеты сельских районов (с последующей передачей в бюджеты сельских и поселковых Советов) из вышестоящих бюджетов (республиканских, краевых, областных) стала направляться часть налога с оборота, исчисляемая в зависимости от размера розничного товарооборота предприятий потребительской кооперации. Затем этот метод сбалансированности был распространен на районные бюджеты. Дотация исчезла, но появилась новая статья: дополнительные отчисления от налога с оборота, по своей сущности являющаяся дотацией.

Система формирования доходов местных бюджетов в 70-е - 80-е гг. в значительной мере утратила связь с финансами территориального хозяйства, и, прежде всего, с финансами расположенных на данной территории предприятий и организаций. Такая ситуация содействовала развитию у местных органов проявления иждивенчества, сводила на нет заинтересованность в развитии местного производства. История

формирования финансовой базы органов местного управления в Советском государстве и ее основной — налоговой составляющей — была тесно связана с происходившими в стране экономическими, политическими и социальными процессами и в значительной мере определялась формами управления народным хозяйством в целом.

В ходе реформ в налоговой и бюджетной политики последовательно укреплялась идея безоговорочного приоритета государственных интересов перед социально-экономическими интересами местного сообщества а также принцип распределения налоговых поступлений от центра к регионам и от регионов на уровень местного управления.

В процессе исследования тенденций развития муниципальных финансов советского периода предлагается выделить следующие этапы (рис.1.3). В результате их анализа, можно сделать основные выводы:

1. к началу 90-х годов Советский Союз, с точки зрения формирования бюджетной системы, являлся жестким централизованным образованием; для всех элементов системы бюджетной иерархии был характерен высокий уровень зависимости от вышестоящего управленческого звена;
2. для местных бюджетов в этой системе предназначалась роль расчетно-кассовых подразделений нижнего уровня, финансовая база местных бюджетов за счет собственных источников финансирования формировалась в объеме менее, чем на одну треть, а по налоговым поступлениям не более, чем на 3 - 5 %;

3) была практически разорвана реальная связь между социально-  
экономическими интересами местного (территориального) сообщества и  
результатами финансовой деятельности предприятий и населения в рамках  
данного территориального хозяйства и, тем самым, нарушен один из  
важнейших принципов функционирования органов местного  
самоуправления.

Начальный этап формирования советского государства

Отмена

## Теоретические основы формирования местных финансов

Сильное Российское государство - это эффективно функционирующая система, элементами которой являются федеративные отношения, развивающаяся экономика, эффективное государственное управление и власть. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовая система общества, главное звено которой — бюджетная система. [20].

Бюджетный кодекс РФ определяет бюджетную систему РФ как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов [1].

Как экономическая категория бюджет представляет собой систему финансовых отношений, включающих не только формальные отношения по поводу формирования, распределения и расходования денежных ресурсов, предназначенных для финансирования функций органов государственной власти и местного самоуправления по предоставлению ими государственных услуг населению страны, но и отношения, связанные с реализацией взаимосвязей между элементами бюджетной системы, организации бюджетного устройства и бюджетного процесса [86].

Кардинальные изменения в экономике России, в ее политическом статусе, произошедшие на рубеже 80-90-х г.г., двадцатого века вызвали серьезную трансформацию бюджетного механизма. Важным шагом по направлению к модернизации государственных финансов стало расчленение единого государственного бюджета времен развитого социализма на три самостоятельные части: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты [54].

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

- местные бюджеты, в том числе:

а) бюджеты муниципальных районов;

б) бюджеты городских округов;

в) бюджеты внутригородских муниципальных образований городов

федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

г) бюджеты городских и сельских поселений. [1].

Признание в России местного самоуправления и гарантированность самостоятельности его финансовой деятельности позволяют выделить в системе публичных финансов особую категорию - финансы муниципальных образований, представляющие собой экономические отношения, связанные с аккумулированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, в целях выполнения функций и задач местного самоуправления [64]. Таким образом, российская Федерация выступает как гарант функционирования местных финансов.

## Оценка ассиметричности территориальных бюджетов по степени сбалансированности

При оценке сбалансированности бюджета оперируют такими понятиями как «профицит» бюджета (превышение доходов бюджета над его расходами) или его «дефицит» (превышение расходов бюджета над его доходами), числовые характеристики которых говорят о глубине несбалансированности бюджета. При формировании бюджета сбалансированность является не самоцелью, а условием его исполнимости, бюджет с непокрытым дефицитом заранее фиктивен.

Дефицит и профицит бюджета представляют собой сложные финансовые категории, выражающие совокупность денежных отношений в процессе перераспределения созданной стоимости через бюджет. Дефицит и профицит бюджета являются объектом управления в целях достижения равновесия между доходами и расходами.

Принято различать первичный и общий дефицит государственного бюджета. Первичный дефицит — это общий дефицит государственного бюджета, уменьшенный на сумму процентных выплат по государственному долгу.

Различают также фактический, структурный и циклический дефицит государственного бюджета. Фактический дефицит — это отрицательная разница между фактическими (действительными) доходами и расходами бюджета.

Структурный дефицит - это разность между доходами и расходами государственного бюджета, рассчитанная для уровня национального дохода, соответствующего полной занятости. Другими словами, это та разница, которая существовала бы если бы при действующей системе налогообложения и принятых законодательной властью государственных расходах в экономике существовала бы полная занятость.

Циклический дефицит - это разница между фактическим и структурным дефицитом государственного бюджета. Циклический дефицит представляет собой следствие колебаний экономической активности в ходе делового цикла [25]. В экономической теории сложились несколько подходов к проблеме бюджетного дефицита.

Первая концепция: бюджет должен быть ежегодно сбалансирован. Вообще, стремление всеми мерами бороться с бюджетным дефицитом и не делать государственных заимствований может привести к отрицательным последствиям для экономики любой страны. Такая бюджетно-финансовая политика ориентирована только на решение текущих экономических проблем, но не способна решать перспективные задачи.

Вторая концепция: бюджет должен быть сбалансирован на протяжении экономического цикла, а не ежегодно. Это означает, что правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно стремится сбалансировать бюджет. В период спада государство осуществляет стимулирующую бюджетно-финансовую политику: снижает налоги и увеличивает государственные расходы, т.е. сознательно увеличивает дефицит бюджета, стимулируя тем самым рост совокупного спроса и подъем экономики. В период подъема государство проводит сдерживающую бюджетно-финансовую политику: повышает налоги и снижает государственные расходы. Возникает положительное сальдо бюджета, которое используется для покрытия дефицита бюджета в период спада. Данная концепция имеет, однако, существенный недостаток: она не учитывает того, что спады и подъемы могут быть неодинаковы по глубине и продолжительности, их чрезвычайно трудно спрогнозировать.

## Совершенствование инструментария прогнозирования бюджетных доходов управляемого типа

Уровень поступлений в бюджет муниципального образования собственных доходов первого и второго типа существенно влияют на возможности и качество экономического роста как муниципального образования, так и региона, а в конечном счете и государства в целом. Важно эффективно управлять уровнем этих доходов при формировании бюджета, а для этого необходимо обладать знаниями о закономерностях наполняемости бюджета за счет этих источников. Поэтому формирование бюджета должно базироваться на научном прогнозе доходов, основанном на экономических реалиях и объективных экономических законах.

Прогноз представляет собой научно обоснованное суждение о возможных состояниях объекта в будущем, альтернативных путях и сроках их осуществления. Все формальные процедуры прогнозирования предусматривают перенесение прошедшего опыта на будущее. Целью прогноза является минимизация уровня неопределенности, в пределах которого органы государственной власти, принимающие решения, могут эффективно осуществлять свои функциональные полномочия [58].

Экономическое прогнозирование, в том числе и прогнозирование бюджета, имеет больше общего с природой планирования, чем непосредственно с прогнозом. Экономический прогноз не просто интерпретирует закономерности и внешние условия развития, а используется для поиска нужных решений. Он рассматривается как начальная стадия планирования, определяющая выбор путей достижения целей плана [28]. В абстрактной модели прогнозирование предшествует планированию, однако в реальности все функции тесно переплетены и осуществляются одновременно. Поэтому прогнозирование и планирование бюджетных поступлений правомерно рассматривать как единый адаптивный процесс, в рамках которого происходит регулярная корректировка решений, оформленных в качестве показателей, пересмотр мер относительно их достижения на основе непрерывного контроля и мониторинга изменений.

Автором разработана методика управления бюджетным процессом муниципального образования в средне- и краткосрочной перспективе, основанная на сбалансированности финансовых потоков. На рисунке 3.1 схематично представлены этапы ее реализации. Методика базируется на прогнозировании доходов I и II типов в разрезе года и планировании доходов III типа. Планирование расходных полномочий бюджета муниципального образования основано на их классификации, выделяются и планируются в разрезе года текущие расходы и, по возможности - инвестиционные. Таким образом, происходит увязка доходных и расходных полномочий помесячно во избежание кассовых разрывов, и годовой дефицит (профицит) бюджета будет равен помесячно сумме дефицита (профицита).

Цель бюджетного прогнозирования - на основе сложившейся тенденции, которая выделяется на основе анализа динамических рядов, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок разработать и обосновать оптимальные пути развития бюджета и на этой основе дать предложения по его укреплению. Своевременный учет результатов такого прогнозирования является важным условием для принятия наиболее эффективных мер в государственной политике.