Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное агентство по образованию ГОУ ВПО

Всероссийский заочный финансово-экономический институт

КАФЕДРА ФИНАНСОВ БЮДЖЕТА И НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

**КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

По дисциплине «Финансы»

 на тему «**Место муниципальных бюджетов в системе территориальных финансов**»:

Исполнитель:

Гончарова Олеся Александровна

Специальность Бухгалтерский учет

№ зачетной книжки 05убб01137

Руководитель

Спесивцев Валерий Анатольевич

Воронеж, 2007.

**СОДЕРЖАНИЕ**

1. Введение\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 3
2. Социально-экономическая сущность и особенности формирования местных бюджетов\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 5
3. Доходы и расходы местных бюджетов\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 13
4. Пути совершенствования функционирования местных бюджетов\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 22
5. Заключение\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 30
6. Список литературы\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 34

**ВВЕДЕНИЕ**

В ХХ столетии во всем мире ускорился процесс развития демократических принципов в государственном устройстве и управлении. Во многих странах обязательный компонент демократического государственного строя – местное самоуправление, суть которого состоит в том, что его осуществляет само население через свободно избранные им представительные органы. Для выполнения функций, возложенных на территориальные представительные и исполнительные органы, они наделяются определенными имущественными и финансово-бюджетными правами.

Темой данной контрольной работы являются «Место муниципальных бюджетов в системе территориальных финансов», поэтому далее я рассматриваю вопросы, связанные именно с этим звеном территориальных бюджетов.

Цель, которая преследовалась при выполнении настоящей контрольной работы, состояла в том, чтобы на основе изучения, анализа и обобщения содержания ряда источников, рассмотреть механизм формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований, вскрыть основные проблемы местных бюджетов и сформулировать некоторые предложения по их разрешению. Анализ специальной литературы, проведенный в процессе подготовки контрольной работы, свидетельствует о том, что проблемы формирования и исполнения муниципальных бюджетов вот уже несколько лет находится в центре внимания как российских, так и зарубежных специалистов в сфере местного самоуправления.

Местные бюджеты осуществляют важную роль в процессе социально-экономического развития России, обеспечивая финансирование основной сети детских дошкольных учреждений, школ, медицинских и социальных учреждений. Переход от административно-командных методов управления к рыночным методам хозяйствования обусловил коренное реформирование всей финансовой системы РФ и ее основного звена – бюджетной системы.

В 1998 г. были приняты нормативные документы, регламентирующие экономические отношения всей бюджетной системы страны. К ним следует, в первую очередь, отнести Налоговый и Бюджетный Кодексы. Кроме того, утверждена концепция реформирования межбюджетных отношений на 1999-2001 гг., принят и воплощается в жизнь Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления».

Принятые за годы реформ законы не создали меха­низма гарантий местному самоуправлению финансо­вой самостоятельности и независимости, хотя все они эти принципы провозглашают и на словах гарантиру­ют. Сегодня Россия в этом вопросе недалеко ушла от жестко централизованной системы, да и то в сторону дальнейшего ущемления прав местного самоуправления. Формирование доходной части местных бюджетов осуществлялось и продолжает осуществляться в основ­ном не за счет собственных доходов, а путем отчисле­ния от регулирующих доходов. И даже с учетом этого финансовых ресурсов местным бюджетам катастрофи­чески не хватает и в доходной части местных бюдже­тов, несмотря на принятые законы, не снижается удель­ный вес средств, поступающих в виде финансовой по­мощи из бюджетов субъектов Федерации.

 В первой части я рассматриваю, какую роль играют местные бюджеты в социально-экономическом развитии территории. Во второй части рассмотрены доходы и расходы местного бюджета, в третьей – направления совершенствования межбюджетных отношений и управления местными бюджетами. При подготовке данной контрольной работы была использована как методическая, так и специальная экономическая литература, нормативные и законодательные акты (в частности, Бюджетный Кодекс, Налоговый Кодекс), материалы «Российской бизнес газеты», других периодических изданий, информация из Интернета.

**1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

Местное самоуправление — обязательный компонент демокра­тического государственного строя. Оно осуществляется самим на­селением через свободно избранные им представительные органы. Для выполнения функций, возложенных на местные представи­тельные и исполнительные органы, они наделяются определен­ными имущественными и финансово-бюджетными правами.

Финансовой базой местных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают им возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться передан­ными в их ведение предприятиями и получать от них доходы.

В 1995 году в РФ был принят **Федеральный закон** «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 года № 154-ФЗ. Закон определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия: его правовые, экономические и финансовые основы. Указанный акт ввел в российское законодательство понятие «муниципальное образование». Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта Российской Федерации.

«*Местный бюджет (бюджет муниципального образования)* – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления»[[1]](#footnote-1).

Бюджетный кодекс Российской Федерации относит местные бюджеты к третьему уровню, входящему в бюджетную систему Российской Федерации (ст. 10). Традиционно к местным бюджетом относились: районные, городские, сельские и поселковые бюджеты, районные бюджеты в городах. В бюджетной системе страны, являющейся главной финансовой базой деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в сфере эко­номического и социального развития соответствующих территорий, местные бюджеты - самые многочислен­ные. Система местных бюджетов включает 29 000 городских, районных, поселковых и сельских бюджетов. Являясь низовым звеном этой системы, они, образ­но говоря, представляют собой ее фундамент, от укреп­ления которого зависит прочность и надежность всей сис­темы. В настоящее время около 60% всех бюджетных рас­ходов на социальную сферу и более 40% расходов на народное хозяйство сосредоточено в местных бюджетах.

Местный бюджет - это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль за исполнением которого осуществляются органом местного самоуправления самостоятельно.

Цель формирования и исполнения бюджета муниципального образования - содействие разви­тию муниципального образования путем проведения обоснованной налоговой политики и финансирования бюджетных расходов.

Важнейшими принципами формирования муниципального бюджета являются:

• выбор приоритетов на основе учета общественного мнения, научный подход к плани­рованию муниципального развития;

• перспективное бюджетное планирование на основе обновляемого финансового 3—4 летнего плана-прогноза, согласно которому устанавливаются основные финансовые соот­ношения бюджета, позволяющие определить возможность муниципального образования самостоятельно обеспечить те­кущие расходы бюджета, а также обслужить муниципальный долг;

• повышение устойчивости бюджета, обеспечивающее бездефицитность бюджета, его прозрачность, оптимизацию исполнения бюджета.

Местные бюджеты, как и другие экономические категории, сознательно используются государственными органами власти для решения социально-экономических задач. В качестве экономического инструмента они характеризуются: во-первых, широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса; во-вторых, высокой степенью действительности, обусловленной перераспределительной природой данной экономической категории, в-третьих, гибкостью, поскольку система бюджетных методов регулирования функционирует не как заданная раз и навсегда, а как динамичная, постоянно развивающаяся система, преобразующаяся в соответствии с изменением целей и задач регионального развития. Объективной основой использования местных бюджетов в качестве экономического метода регулирования является реальная возможность посредством централизации денежных средств оказывать влияние на процессы общественного воспроизводства, следить за течением экономических процессов в регионе, контролировать своевременность и объемы поступления финансовых ресурсов в распоряжение органов управления.

Местные бюджеты выполняют следующие функции:

• формирование денежных фондов, являющихся финансо­вым обеспечением деятельности местных органов власти;

• распределение и использование этих фондов между от­раслями народного хозяйства;

• контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомст­венных этим органам власти.

Первоочередной задачей, решаемой системой местных бюджетов, является распределение государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества.

Местные бюджеты – один из главных каналов доведения до населения конечных результатов производства. Через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными группами населения. Из этих бюджетов в известной мере финансируется и развитие отраслей производственной сферы, в первую очередь местной и пищевой промышленности, коммунального хозяйства, объем продукции и услуги которых также являются важным компонентом обеспечения жизнедеятельности населения.

С 1991 года Российская Федерация начала переход к принятому в большинстве стран бюджетному устройству, предусматривающему независимость местных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня. Это, как предполагалось, создаст базу для самостоятельности местных органов управления. Реорганизация местного финансирования на основе новых принципов сама по себе очень сложна. Сложность перехода заключается, прежде всего, в том, что невозможно механически перенести бюджетные расходы, не финансировавшиеся территориальным бюджетом в рамках унитарной системы, на новые, независимые бюджеты. Необходимо учитывать специфику, ранее существовавшей бюджетной системы, состоящую в том, что значительная часть расходов на социально-культурные мероприятия финансировалась в пределах унитарной системы отраслями материального производства из соответствующих фондов предприятий. Этот аспект проблемы практически не нашел отражения при определении новых источников формирования доходов местных бюджетов.

Реформы, проводимые с 1992 года, привели к тому, что произошел массовый отказ от финансирования социальной сферы предприятиями и отраслями. Ведомственные жилье, транспорт, учреждения медицины и пионерские лагеря оказались без финансовых средств. Часть объектов этой сферы в 1992-1993 годах были переданы территориальным органам управления. Значительная их часть реализована для использования в других целях. Особенно актуальной стала проблема организации инвестиционного процесса в социально-культурной сфере, поскольку в местных бюджетах соответствующие средства предусмотрены не были, а другие формы финансирования были еще не найдены или не апробированы.

В целом система из многоканальной перешла в двухуровневый принцип организации: бюджет на региональном уровне; местный бюджет на районном (городском) уровне.

Параллельно осуществлялся поиск новых источников на замену отраслевого финансирования объектов непроизводственной сферы. В этот период была осуществлена малая приватизация в торговле и общественном питании, введена система медицинского страхования в здравоохранении, платности услуг учебных заведений в системе образования. Однако эти и другие меры не позволили найти адекватную замену источников финансирования.

Проблема расширения собственной доходной базы бюджетов регионов и особенно местных органов самоуправления остается исключительно актуальной. За последние годы на местные бюджеты были переложены дополнительные расходы по финансированию социальной инфраструктуры и ряд других расходов. На основе предоставления территориальным органам власти средств для их бюджетов осуществляется финансирование муниципального народного образование, здравоохранения, коммунального обслуживания населения, строительства и содержания дорог. За счет местных бюджетов стали финансироваться не только общеобразовательные школы, но и высшие и средние специальные учебные заведения, крупные объекты здравоохранения, мероприятия по внутренней безопасности, правопорядку, охране окружающей среды.

Часто доходная база местных бюджетов не покрывает расходы. Не надо далеко ходить за примерами. Дефицит бюджета города Воронежа на 2004 год составлял около 400 000 тысяч рублей[[2]](#footnote-2), в муниципальных образованиях Камчатской области в том же году суммарный дефицит превысил 1 000 000 рублей.[[3]](#footnote-3) Чтобы охарактеризовать динамику доходов и расходов местных бюджетов рассмотрим рис. 1.

Рисунок 1 Динамика доходов и расходов местных бюджетов в 2005-2006 годах

Как видно из этого рисунка доходы местных бюджетов увеличились за 2005 год на 6,9%, а расходы – на 12,5 %, что говорит о более высоком темпе роста расходов по сравнению с обеспечивающей их доходной базой. В итоге органы местного самоуправления для покрытия своих расходов вынуждены просить помощи у финансовых органов других уровней власти, такая практика превращает органы местного самоуправления в постоянных просителей. Очевидно, что для создания работоспособного местного самоуправления необходимо решить задачу финансового обеспечения этого уровня власти.

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

Органы государственной власти гарантируют:

1) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов:

2) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

3) компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также иных решений органов государственной власти.

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляют органы местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

В соответствии с БК РФ составлению местных бюджетов должны предшествовать разработка прогнозов социально-экономического развития территорий и подготовка их свободных финансовых балансов. Такая процедура создает определенной экономическое и логическое единство всей бюджетной системы региона, ориентацию этой системы на развитие региона и его территорий как социально-экономической целостности.[[4]](#footnote-4)

Федеральные органы государственной власти, органы госу­дарственной власти субъектов РФ обеспечивают муниципаль­ным образованиям минимальные местные бюджеты путем закре­пления доходных источников для покрытия минимально необ­ходимых расходов местных бюджетов. Минимально необходи­мые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Доходная часть минимальных местных бюджетов формируется путем закрепления доходных источников на долговременной основе федеральным законом, законом субъекта РФ. Если до­ходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет этих источников, федеральные органы госу­дарственной власти, органы государственной власти субъекта РФ передают органам местного самоуправления другие доход­ные источники федерального бюджета и бюджета субъекта РФ.

Свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются.

**2. ДОХОДЫ И РАСХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между звеньями бюджетной системы заложены принципы самостоятельности местных бюджетов, их государственной финансовой поддержки, территориального формирования источников доходов. Исходя из этих принципов, доходы местных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих источников доходов.

Собственные или закрепленные доходы – это средства, принадлежащие субъекту бюджетного права, т. е. полностью или в твердо зафиксированной доле на постоянной основе поступающие в соответствующий бюджет, минуя вышестоящие бюджеты. Основу собственных доходов местных бюджетов составляют местные налоги и сборы, отчисления от федеральных и региональных налогов, переданные в местные бюджеты на постоянной основе.

В состав собственных доходов местных бюджетов входят:

1. Местные налоги и сборы:

* земельный налог;
* налог на имущество физических лиц;
* налог на рекламу;
* налог на наследство или дарение;
* местные лицензионные сборы.

В свою очередь, земельный налог включает: 1) земельный налог и арендную плату за земли сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья в составе лесного фонда; 2) земельный налог и арендную плату за земли несельскохозяйственного назначения; 3) доходы от централизации средств земельного налога и арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения, земли городов и других населенных пунктов; 4) возмещение потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий.

2. Доходы от приватизации (собственности, принадлежащей муниципальным образованиям), в том числе:

* доходы от приватизации объектов государственной и муниципальной собственности;
* доходы от продажи земли;
* доходы от продажи квартир гражданам.

 3. Средства обязательного медицинского страхования, средства внебюджетных и отраслевых фондов.

Основная задача местных налогов — создание стабильных доходных источников местных бюджетов, в полном объеме по­ступающих в распоряжение соответствующих территорий. На местном уровне приоритетными являются на­логи на имущество и налог на землю, поскольку имущество и земля имеют определенную территориальную принадлежность.

Местные налоги и сборы оказывают регулирующее влияние на развитие социальной инфраструктуры территории и более понятны налогоплательщику. Вместе с тем поступление местных налогов и сборов в доходную часть местных бюджетов городов и районов неодинаково и зависит от специфики района, особенностей формирования доходной части бюджета. Доля средств, собираемых с помощью местных налогов и сборов, ко­леблется от 17 до 0,7%. Наиболее заселенные районы, имеющие развитую структуру производства, получают больше средств за счет местных налогов и сборов.

Местные органы власти заинтересованы в собственных источниках доходов. Они позволяют шире проявлять хозяйственную инициативу, добиваться увеличения платежей в бюджет. Однако постоянно увеличивающиеся расходы местных бюджетов при недостаточном росте объема собственных доходов вызывали необходимость наделения средствами этих бюджетов. Это осуществлялось за счет регулирующих источников. Термин «регулирование бюджетов» широко применяется в теории и практике бюджетной работы. Государство предоставляет местным органам власти сверх имеющихся в их распоряжении закрепленных доходов, финансовые ресурсы, необходимые для выполнения возложенных на них функций. Таким образом, государство регулирует все бюджеты, балансируя их доходы и расходы.

Регулирующие доходы - это вся совокупность денежных средств, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие с целью регулирования (сбалансирования) их доходов и расходов. К регулирующим доходам относятся все финансовые ресурсы, используемые для этих целей, т.е. процентные отчисления от федеральных и региональных налогов, дотации, субвенции, средства, полученные из вышестоящих бюджетов по взаимным расчетам, средства, полученные из федерального и региональных фондов поддержки территорий.

Общую схему регулирующих доходов местных бюджетов можно представить в следующем виде:

Отчисления от подоходного налога с физических лиц

Отчисления от налога на добавленную стоимость и акцизы

Отчисления от налога на прибыль

Средства, полученные из фондов финансовой поддержки и из вышестоящего бюджета по взаимным расчетам

Дотации, субвенции, субсидии

Отчисления от федеральных и региональных налогов

**Регулирующие доходы**

Рис. 2 Структура регулирующих доходов

В число главных регулирующих доходов местных бюджетов входят отчисления:

* от налога на добавленную стоимость;
* от акцизов;
* от налога на прибыль (доход) предприятий;
* от подоходного налога с физических лиц.

Нормативы отчислений регулирующих доходов утверждаются вышестоящими территориальными органами власти в зависимости от общей суммы расходов местного бюджета и объема его собственных доходов. Порядок предоставления субвенций устанавливается нормативными правовыми актами органов государственной власти. Указанные органы осуществляют контроль за целевым использованием выделенных средств.

Существующая система регулирования местных бюджетов имеет ряд достоинств. Она позволяет обеспечить необходимыми средствами местные бюджеты независимо от производительности местных источников, создает предпосылки к выравниванию уровней развития отдельных муниципальных образований, стимулирует местные органы власти к выполнению планов федеральных и региональных налогов.

Однако эта система имеет и недостатки. Главный из них заключается в наличии элемента субъективности при формировании регулирующих доходов местных бюджетов. Это выражается в не всегда объективном установлении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов и выборе их состава.

Кроме того, такие важные элементы регулирующих доходов, как дотация, субвенция и субсидии, напрочь лишены стимулирующих средств, что создает у местных органов власти иждивенческое настроение. Такая практика передачи средств не способствует развитию их хозяйственной инициативы, уменьшает возможности перевыполнения доходной части их бюджетов, ослабляет финансовый контроль.

Тем не менее, отмечая все негативные стороны дотаций и субвенций, полностью исключить их как методы наделения территориальных бюджетов необходимыми средствами нельзя. При формальном подходе к решению проблемы ликвидации дотационности этих бюджетов и передаче им в больших размерах отчислений от неустойчивых источников доходов их положение может быть ухудшено. Это может привести к постоянным кассовым разрывам и необходимости многократного обращения за ссудами из вышестоящих бюджетов. В целом же это приведет к осложнению в финансировании плановых мероприятий.

Дотации должны иметь место в тех населенных пунктах, где в силу исторических условий и проводимой политики в области охраны окружающей среды, исторических памятников и других причин местные источники доходов не в состоянии покрыть необходимые расходы. Примером могут служить города и поселки-курорты, города- исторические и архитектурные заповедники и др. Субвенции же следует выдать целевым назначением на определенные мероприятия, на осуществление которых на местах не хватает средств.

***Фонд финансовой поддержки муниципальных образований*** создается в бюджете субъекта Российской Федерации. Средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации. Распределение средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований осуществляется в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей численность населения муниципального образования, долю детей дошкольного и школьного возраста в общей численности населения муниципального образования, долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения муниципального образования, площадь территории муниципального образования, уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами муниципального образования, а также другие факторы, определяющие особенности данного субъекта Российской Федерации. Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований устанавливается в процентах и утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации. Перечисление средств в местные бюджеты из фонда финансовой поддержки муниципальных образований производится ежемесячно всем муниципальным образованиям, имеющим право на финансовую помощь. Сведения о фактическом объеме средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований публикуются в средствах массовой информации ежемесячно.

В общем виде структуру доходов местных бюджетов в РФ в 2006 году характеризует рис.3.

Рис. 3 Структура доходов местных бюджетов в 2006 году.

Расходы бюджета - денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ исключительно из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

* содержание органов местного самоуправления;
* формирование муниципальной собственности и управление ею;
* организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
* содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
* организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
* муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
* благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
* организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
* содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
* организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
* обеспечение противопожарной безопасности;
* охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
* реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
* обслуживание и погашение муниципального долга;
* целевое дотирование населения;
* содержание муниципальных архивов;
* проведение муниципальных выборов и местных референдумов.

Направление использования средств местных бюджетов характеризуется следующими позициями:

1. Государственное управление

2. Правоохранительная деятельность и обеспечение безо­пасности

3. Промышленность, энергетика и строительство

4. Сельское хозяйство и рыболовство

5. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика

6. Жилищно-коммунальное хозяйство

7. Образование

8. Культура и искусство

9. Здравоохранение и физическая культура

10. Социальная политика

11. Прочие расходы

 12. Расходы целевых бюджетных фондов

Местным органам подведомственна подавляющая часть социально-культурных учреждений народного образования и здравоохранения. Поэтому в расходах местных бюджетов значительно преобладают расходы на социально-культурные мероприятия. Если в краевых, областных бюджетах они составляют от 30 до 50% всех расходов, то в районных, поселковых и сельских бюджетах – от 60-80%.

В расходах местных бюджетов на социально-культурные мероприятия наиболее быстрыми темпами растут затраты на здравоохранение, просвещение и науку, что связано с развитием сети медицинских учреждений и расширением научных и проектных работ, финансируемых из этих бюджетов по проблемам градостроительства, комплексного развития административно-территориальных единиц, автоматизированных систем управления местным хозяйством и т.д. Так, в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации на жилищно-коммунальное хозяйство сред­ства местных бюджетов составляют 70%, на образование — 67% (на дошкольное воспитание — 83%, начальное и общее среднее образование — 87%), на здравоохранение и физическую культуру — 55%, социальную политику — 49%, культуру и искусство — 45%.

Развитие урбанизации проявляется в ускоренных темпах роста расходов местных бюджетов на финансирование народного хозяйства. Эти расходы имеют тенденцию к увеличению в связи с ростом и усложнением местного хозяйства, расширением жилищно-коммунального строительства, повышением стоимости основных фондов коммунального хозяйства и уровня его технического оснащения. Рост территории населенных пунктов ведет к удлинению коммуникаций, к увеличению эксплуатационных расходов. Преимущественный рост крупных городов, где расходы на одного жителя выше, - также важный фактор роста расходов местных бюджетов. В общебюджетных рас­ходах на промышленность, энергетику и строительство средства местных бюджетов составляют 8%, сельского хозяйства и рыбо­ловства — 19%, транспорта, дорожного хозяйства, связи — 40%.

Развитие производительных сил, рост производства новых видов химической и биологической продукции, химизация сельского хозяйства, увеличение числа городов и городского населения усиливают нагрузку на природу, приводят к резким нарушениям природной среды. Это отрицательно сказывается на условиях жизни населения и требует увеличения затрат общества на поддержание необходимого состояния окружающей среды. Поэтому одной из постоянно возрастающих статей расходов местных бюджетов являются ассигнования на охрану окружающей среды.

Другой актуальной проблемой является улучшение благоустройства городов и сел. Этому должно способствовать более рациональное использование выделяемых на эти цели бюджетных ассигнований. Целесообразно разбить городские территории на участки и сдавать подряды на их обслуживание на конкурсной основе городским специализированном организациям по благоустройству, жилищно-коммунальным организациям, кооперативам. Конкурсность и состязательность между ними не только будут содействовать экономии средств, но и повышению качества работ по городскому благоустройству.

**3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

Местные бюджеты являются фундаментом бюджетной системы Российской Федерации. Не укрепив фундамент, нельзя кардинально улучшить всю систему. При этом в местных бюджетах сосредоточена основная часть бюджетных расходов на социальную сферу. Вопросы регулирования межбюджетных отношений в социальной сфере, в условиях, когда основные социальные функции, - образование, здравоохранение, обеспечение жильем, выплата детских пособий, пособий по нуждаемости и др., - передаются с федерального уровня на региональный и далее в ведение муниципалитетов, приобретают особенно важное значение и требуют детальной проработки.

В бюджетной системе России в 1992 - 1997 гг. отмечалось значительное снижение доли расходов федерального бюджета. В консолидированном бюджете она снизилась с 84,8% в 1992 г. до 54% в 1997 г., т.е. на 30,8%. Одновременно в рассматриваемый период резко возросли доли региональных и местных бюджетов и внебюджетных фондов. Фактически за эти годы произошло серьезное перераспределение бюджетных ресурсов государства в пользу территориальных (региональных и местных) органов управления и внебюджетных источников или, иными словами, так называемая децентрализация бюджетной системы государства.

В настоящее время через муниципальные бюджеты финансируется 65% расходов консолидированного бюджета на образование, более 60% - на жилищно‑коммунальное хозяйство, 58% и 50% соответственно - на здравоохранение и социальную политику.

В целом отмеченные выше изменения в бюджетной системе России в 1992 - 1997 гг. носили прогрессивный характер – федеральный. Центр освобождался от ряда управленческих функций и финансирования ряда социальных программ, которые в федеративных государствах обычно осуществляются на региональном и местном уровне. Тем самым Центр делал попытку преодолеть дефицитность федерального бюджета, оказывающую негативное воздействие на развитие экономики в целом. По пути децентрализации в 80-е и 90-е годы шли все страны с развитой рыночной экономикой - США, страны Западной Европы, Япония.

Однако уровень децентрализации бюджетной системы России существенно превысил аналогичный показатель ряда федеративных государств с развитой рыночной экономикой. В частности, на местные бюджеты в России приходится примерно на 12% больше финансовых ресурсов страны, чем в США, являющих собой образец классического федерализма.

Уровень децентрализации ресурсов в бюджетной системе России выше, чем в Японии, примерно в 1.58 раза; чем в США - в 1.9; чем в Канаде и Германии - в 2.47.

В условиях, когда темпы роста расходов опережают темпы роста доходов, и в территориальных бюджетах не хватает средств для обеспечения минимальных рас­ходов, еще более актуальным становится вопрос о распределении общегосударственных финансовых ре­сурсов между бюджетами, о методах формирования территориальных бюджетов и эффективном использо­вании бюджетных средств. То есть речь идет о необхо­димости совершенствования межбюджетных отноше­ний в нашем государстве.

В настоящее время финансовые ресурсы консоли­дированного бюджета Российской Федерации пример­но поровну распределяются между федеральным и тер­риториальными бюджетами. Из 50% доходов, посту­пающих в территориальные бюджеты, 24% — на местные (городские, районные, поселковые, сельс­кие). С 1994 г. доля финансовых ресурсов, направляе­мых в федеральный бюджет, выросла с 49% до 52%, т.е. мы снова пришли к доле, которая была у союз­ного бюджета в 70-80-е годы. Но в те времена союз­ный бюджет брал на себя 54% расходов на народное хозяйство и 38% — на социально-культурные мероп­риятия.

Сейчас картина финансирования общегосудар­ственных потребностей резко изменилась. За счет средств федерального бюджета финансируется лишь 27% государственных расходов на промышленность, сельское хозяйство, транспорт, а за счет территори­альных бюджетов — 73%, в том числе региональных — 47%, местных — 26%. Общегосударственные расходы на социально-культурные мероприятия финансируются следующим образом: за счет федерального бюджета — 18%. территориальных — 82%, в том числе региональ­ных — 25 %, местных — 57%.

Уже на этапе бюджетного планирования террито­риальные бюджеты недополучают около 25 % мини­мально необходимых доходов, которые им следовало бы передать из федерального бюджета в виде транс­фертов из Фонда финансовой поддержки регионов. В этих условиях говорить о финансировании не только капитальных вложений и ремонтных работ, но и о нормальном обеспечении текущих расходов соци­альных объектов не представляется возможным.

Во всех экономичес­ки развитых государствах существует финансовая по­мощь территориям со стороны государства. Здесь доля средств, получаемых в виде финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, в доходах местных бюджетов достигает 60%.

За последние годы проблема взаимосвязи и взаимодействия государственных и муниципальных органов в области межбюджетных отношений резко обострилась. В первую очередь это связано с тем, что передача на нижестоящий уровень расходных полномочий и ответственности не подкрепляется соответствующей финансово‑бюджетной и экономической базой. Недостающие суммы должны перечисляться непосредственно из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, однако в необходимом объеме этого зачастую не делается.

Для разрешения этих противоречий необходимо четкое, установленное в законодательном порядке, разграничение предметов ведения и расходных полномочий между всеми уровнями бюджетной системы с одновременным обеспечением их соответствующими доходными источниками.

Большинство местных бюджетов сегодня, как уже отмечалось в первом и во втором вопросах являются дефицитными, поэтому совершенно закономерно, что система социальной защиты, которая в настоящее время в боль­шей своей части передана на местный уровень, не мо­жет нормально функционировать.

Сложившийся средний уровень задолженностей местных бюджетов свидетельствует о нереальности принятых бюджетов - либо с явным утвержденным дефицитом, не обеспеченным доходными источника­ми, либо со скрытым дефицитом, сложившимся вви­ду искусственного занижения (путем урезания) реаль­ной расходной части бюджета.

Следствием этого положения являются постоянные задержки в выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, систематическое недофинансирование учреждений здравоохранения, образования, культуры, предприятий жилищно‑коммунального хо­зяйства, транспорта.

Именно задолженности местных бюджетов прак­тически всем, кто имеет финансовые взаимоотноше­ния с местными администрациями, создают кризис неплатежей, парализующий экономику России.

Финансовые проблемы местного самоуправления не исчерпываются общим недостатком финансовых ресурсов, обусловленным отчасти вертикальной не­сбалансированностью бюджетной системы, от­части слабой активностью местных властей. Не менее серьезная проблема - структурное несоответствие му­ниципальных доходов и расходов.

Так шесть основных статей затрат местного само­управления - транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, социальная защита, - составляют 94% всех расходов муниципаль­ных бюджетов. Данные статьи определяют только текущее содер­жание муниципального образования, соответственно на развитие муниципалитетов средства практически не выделяются. Расходы, связанные с развитием, так же, как и текущие расходы, финансируются в основном за счет текущих доходов - налоговых поступлений и трансфертов из вышестоящих бюджетов. При недоста­точности бюджетных доходов это приводит как к нео­правданному сокращению текущих, так и к неполно­му финансированию капитальных расходов.

Несмотря на рост собственной налоговой базы, в структуре муниципальных доходов наблюдает­ся явный перекос в пользу средств бюджетного регулирования, что не может не сказаться на таком важ­ном показателе, как уровень бюджетной самостоятель­ности муниципальных образований.

Бюджеты муниципальных образований формируют­ся, в основном, за счет федеральных налогов, зачис­ляемых по ежегодно устанавливаемым ставкам. Осно­ву муниципальных бюджетов, как правило, составляют доли от трех федеральных регулируемых налогов: подоходного налога, налога на прибыль и налога на до­бавленную стоимость. Местные налоги состоят из сум­мы собственно местных налогов, земельного налога и налога на имущество физических и юридических лиц.

На самом деле самостоятельность бюджетов во многом определяется размером и уровнем собствен­ных доходов в объеме соответствующего бюджета. Од­нако необходимого уровня собственных доходов, тре­бующегося муниципальным образовани­ям, Бюджетный кодекс не гарантирует. Кроме того, ни региональные органы государственной власти, ни органы местного самоуправления сами себе не уста­навливают размеры процентных отчислений от регу­лирующих доходов. Это - прерогатива вышестоящего органа власти, от которого во многом и зависит наполняемость бюджета доходными источниками.

При этом необходимо учитывать, что российские муниципальные образования заметно различаются как по уровню фактических налоговых доходов, так и по налоговому потенциалу. В этой связи можно выделить группу муниципальных образований областных и рес­публиканских центров столиц субъектов Федерации, финансовое положение которых в значительной сте­пени отличается от финансового положения осталь­ных 12 тыс. российских муниципальных образований.

Абсолютное большинство (около 95%) местных бюджетов являются дотационными. Недостаточность собственной доходной базы мес­тных бюджетов неизбежно ставит муниципальные об­разования и их органы в полную зависимость от орга­нов государственной власти субъектов Российской Федерации, и не позволяет им осуществлять не толь­ко перспективное, но и текущее планирование, фи­нансировать свои неотложные нужды.

Нынешнее социально-напряженное состояние ме­стных бюджетов привело к пониманию федеральными органами власти необходимости реформирования си­стемы межбюджетных отношений. Местные финансо­вые ресурсы должны соответствовать функциям, ис­полняемым органами местного самоуправления. В пер­вую очередь это должно найти отражение в правовых актах, регламентирующих вопросы разграничения ви­дов расходов между бюджетами разных уровней. Зако­нодательному закреплению разграничения видов рас­ходов должно предшествовать четкое разграничение государственной собственности, предметов ведения и полномочий между федеральными органами государ­ственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также внутри этих субъектов с органами местного самоуправления.

Законодательство о местных фи­нансах должно совершенствоваться на основе следу­ющих принципов:

* четкого разграничения расходов и доходов меж­ду уровнями бюджетной системы;
* повышения заинтересованности органов мест­ного самоуправления в максимальной собираемости налогов через механизм долгосрочного закрепления доходных источников;
* повышения заинтересованности муниципалите­тов в оптимизации расходной части местных бюджетов через укрепление их самостоятельности.

Необходимо законодательно установить на федеральном уровне предельно допустимый дефицит местного бюджета, который не должен превышать фиксированной величины, исчисляемой в процентах. Эта мера должна заставить субъекты Российской Фе­дерации установить для муниципальных образований собственные нормативы отчислений от региональных налогов и будет способствовать сбалансированности местных бюджетов. Это повысит размер их собственных доходов, увеличит за­интересованность всех уровней власти в общих нало­гах, укрепит единство бюджетной системы. Путем закреп­ления за местными бюджетами на долговременной (не менее 5 лет) основе более высоких, чем сегодня, долей от феде­ральных и региональных налогов следует гарантировать минимальные местные бюджеты муниципальных образовании.

Кроме того, необходимо на федеральном уровне разработать модельные законы субъектов Федерации "О минимальном бюджете", "О минимальных соци­альных стандартах". "О выравнивании местных бюд­жетов", "О разграничении компетенции и ответствен­ности за расходы", методику расчета налогового и бюджетного потенциала территории и другие. Предлагаемые меры призваны, с одной стороны, резко активизировать работу органов местного самоуправления по развитию налоговой базы с целью роста доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы. С другой стороны собственные доходы и местных бюджетов могли бы достичь 80-85% от необходимого объема. Все эти мер обеспечили бы сбалансированность местных бюджетов и соразмерность средств, необходимых для выполнения задач, и функций возложенных на органы местного самоуправления.

Ещё одно направление развития территориальных фи­нансов — привлечение внебюджетных источников в му­ниципальные внебюджетные фонды. Во всех странах есть спонсоры, долевое участие предпринимателей в фи­нансировании общегородских объектов и мероприятий. Территориальные внебюджетные фонды должны быть со­хранены, но необходимо усиление контроля представи­тельных органов власти за их использованием.

Необходимо также усилить контроль за приоритетным, целевым и эффективным использова­нием бюджетных ассигнований и расширить коммерческие принципы в использовании экономического потенци­ала территорий муниципальных образований, предусмат­ривающих эффективное использование земли, создание муниципальных коммерческих структур, конкурсность при предоставлении муниципального заказа и т.д.

Решение проблем территориальных финансов за­висит от политической воли центральных органов вла­сти и управления, администраций субъектов Российс­кой Федерации, от желания и умения глав муници­пальных образований работать в новых условиях. Толь­ко совместными усилиями им удастся сдвинуть и везти тяжелый воз проблем этих финансов и всей сферы жизнеобеспечения населения нашей страны.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Итак, рассмотрев функции, структуру доходов и расходов местных бюджетов, стало очевидно, главная финансовая основа местных органов власти – местные бюджеты. Именно благодаря им общественные фонды потребления распределяются между группами населения. В основном из этих источников финансируется развитие отраслей местной промышленности и коммунального хозяйства.

Территориальные бюджеты являются каналом для проведения общегосударственных экономических и социальных задач, через них распределяются государственные средства на развитие социальной инфраструктуры общества.

Доходную часть местных бюджетов составляют собственные и регулирующие доходы, к расходам местных бюджетов относятся промышленность, социально-культурные мероприятия, сельское хозяйство, транспорт.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований. При этом круг финансовых мероприятий постепенно расширяется. Сейчас финансируется не только народное образование, здравоохранение, коммунальное хозяйство, строительство и содержание дорог, но и высшие, средние специальные учебные заведения, мероприятия по правопорядку, внутренней безопасности, охране окружающей среды. Через местные бюджеты осуществляется важное практически для всех регионов выравнивание экономического и социального развития территорий. Таким образом, местные органы власти должны обеспечить комплексное развитие своих местностей, производственной и непроизводственной сфер.

В 1998 году соотношение между муниципальными и региональными расходами на важнейшие сферы жизнеобеспечения в среднем по России выглядело следующим образом:

Таблица 1

Соотношение между муниципальными и региональными расходами

|  |
| --- |
| **Отрасли Муниципалитеты % Регионы** |
| **ЖКХ** | **70** | **30** |
| **Образование** | **79** | **21** |
| **Здравоохранение** | **62** | **38** |
| **Социальная политика** | **57** | **43** |
| **Транспорт** | **48** | **52** |
| **Культура** | **55** | **45** |

Источник: Сергеев Л. И. Региональные финансы и кредит 1998год

Из приведенных данных с очевидностью следует, что именно местные бюджеты, на которые ло­жится бремя финансирования основного набора жизненно важных потребностей, представляют собой фундамент всей бюджетной пирамиды. В полном противоречии с этим обстоятельством сегодня выстроена система принятия финансо­вых решений, которая представляет собой перевернутую пирамиду, чем ниже уровень бюджетной иерархии, тем меньше он имеет прав по формированию собственных доходных источников.

В условиях, когда большинство субъектов РФ являются получателями федеральной финансовой помощи, федеральное законодательство не определяет, какая часть этих трансфертов должна идти в муниципальные бюджеты. Это решение полностью отдано на усмотрение региональных органов влас­ти, которые, естественно, не заинтересованы в том, чтобы делиться с муниципалитетами свободными финансовыми ресурсами. То же самое происходит с федеральными налогами, расщепляемыми между уровнями бюджетной системы в порядке так называемого "регулирования".

В этих условиях резко возрастает роль муниципальных деятелей (депутатов, мэров, менеджеров), от которых зависит организация бюджетного процесса и управление местными финансами. Крайняя ограниченность ресурсов, находящихся в ведении муниципальных властей, вынуждает использовать их в высшей степени рационально. Несмотря на все негативные изменения в налоговом законодательстве, в полном объеме сохраняются возможности и инструменты, гарантированные местным сообще­ствам законами о местном самоуправлении. Шансы на выживание и перспективное развитие обретут те муниципалитеты, которым удастся ис­пользовать эти возможности для реализации следующих целей:

* максимально полная мобилизация доходов от местных налогов и неналоговых платежей,
* получение максимально возможного объема от федеральных налогов,
* максимальное сокращение нерациональных расходов,
* обеспечение прозрачности бюджета для населения и контроля за его исполнением со стороны представительного органа местного самоуправления,
* сокращение до предельного минимума доли в бюджете взаимозачетов и денежных суррогатов,
* сведение к уровню, близкому к себестоимости, тарифов ЖКХ,
* проведение через процедуру конкурса максимально возможного количества контрактов на постав­ки товаров и услуг, оплачиваемых из бюджета,
* определение нескольких инвестиционных проектов, способных принести быструю отдачу в виде роста поступлений в муниципальный бюджет.

Очевидно, что роль местных финансов, в их числе и местных бюджетов, усиливается, а сфера их использования расширяется. Поэтому было очень важно разобраться их законодательной основе, досконально рассмотреть структуру доходов и расходов, отследить процесс накопления и распределения денежных средств для организации более эффективной системы формирования и использования местных бюджетов, сформулировать основные проблемы местных бюджетов и пути их решения.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Федеральный закон № 145-ФЗ от 31.07.98. «Бюджетный кодекс Российской Федерации».
2. Федеральный закон № 159-ФЗ от 09.07.99 «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации».
3. Федеральный закон от № 146-ФЗ 31.07.98 «Налоговый кодекс Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов № 154-ФЗ от 09.07.99, № 13-ФЗ от 02.01.2000).
4. Федеральный Закон № 145-ФЗ от 28.08.95 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. федеральных законов № 38-ФЗ от 22.04.96, № 141-ФЗ от 26.11.96 , № 55-ФЗ от 17.03.97, № 107-ФЗ от 04.08.2000).
5. Федеральный Закон № 126-ФЗ от 25.09.97 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», (ред. № 159-ФЗ от 09.07.99).
6. Бабич А. М. Финансы и денежное обращение. – М.: Кредит 2000г. – С 151-185.
7. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000. – 687с.
8. Бюджетная система России: Учебник / Под ред. Г.Б.Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. - 208c.
9. Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник для вузов / Под ред. В.К.Сенчагова, А.И.Архипова. – М.: «Проспект», 1999. 334 c.
10. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. Л.А.Дробозиной. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000. - 479с.
11. Финансы: Учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, проф. О. В. Врублевской, проф. Б. М. Сабанти. – М.: Издательство “Перспектива”; издательство “Юрайт”, 2000. - 520 с.
12. Афанасьева Т. В. Доходы местных бюджетов // Российская газета, 2006, № 35, с. 4.
13. Российский статистический ежегодник 2006.: Стат. Ст. / Росстат. - М., 2006.
14. www.severcom.ru/files/upload/analitics/x
15. www.allvrn.ru
1. Бюджетный Кодекс РФ, ст. 14 [↑](#footnote-ref-1)
2. www.allvrn.ru [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.severcom.ru/files/upload/analitics [↑](#footnote-ref-3)
4. Финансы, денежное обращение и кредит/Под ред. В.К.Сенчагова, А.И.Архипова. – М.: «Проспект», 1999. [↑](#footnote-ref-4)