

С. В. МИШИНА

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ
ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**



*НА ПРИМЕРЕ БЮДЖЕТА ГОРОДСКОГО ОКРУГА
«ГОРОД КАЛИНИНГРАД»*

Москва – 2013

Светлана Вячеславовна Мишина
Методологические основы
бюджетного планирования
и прогнозирования доходов
местных бюджетов: на
примере бюджета городского
округа «Город Калининград»

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=18006735

*Светлана Мишина. Методологические основы бюджетного планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов: на примере бюджета городского округа «Город Калининград»: Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА»; Москва; 2013
ISBN 978-5-9904757-5-5*

Аннотация

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью дальнейшего совершенствования бюджетного планирования и прогнозирования в Российской Федерации, особенно в муниципальных образованиях. Бюджетное планирование и прогнозирование представляют собой неотъемлемые элементы финансового механизма,

при осуществлении которых принимаются необходимые политические, финансовые и социально-экономические решения. В условиях циклических проявлений финансовой нестабильности в экономике, подобных мировому экономическому кризису, усовершенствованный инструментарий оперативного и перспективного планирования призван решать задачи предвидения и предупреждения негативных последствий экономических потрясений, обеспечения финансовой устойчивости бюджетов территорий. В монографии рассматриваются актуальные вопросы, связанные с процессом планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов; анализируются современные тенденции и проблемы планирования и прогнозирования на муниципальном уровне; обосновывается необходимость совершенствования методики оценки налогового потенциала муниципальных образований, а также предлагается методика прогнозирования доходов местных бюджетов на примере бюджета городского округа «Город Калининград»

Содержание

Введение[1]	6
Глава 1	9
1.1. Системный подход к формированию доходов местных бюджетов Российской Федерации	9
1.2. Бюджетное планирование и прогнозирование доходов местных бюджетов как составная часть финансового механизма	30
Конец ознакомительного фрагмента.	34

Светлана Мишина

**Методологические основы
бюджетного планирования
и прогнозирования доходов
местных бюджетов:
на примере бюджета
городского округа
«Город Калининград»**

© Мишина С. В., 2013

© Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА», 2013

Введение¹

В России на протяжении последних двух десятилетий осуществляется сложный процесс замены механизма управления экономикой на новый, основанный на рыночных методах хозяйствования. Формирование экономики в условиях рыночных отношений требует научного изучения возникающей системы финансовых взаимосвязей на различных уровнях управления экономическими и социальными процессами в стране. Одно из центральных мест в решении этого вопроса занимают проблемы бюджетной и налоговой систем.

В условиях формирования новой системы управления рыночной экономикой особое значение имеет создание рычагов и стимулов для повышения эффективности управления бюджетными средствами.

Важнейшее условие успешного ведения хозяйства – постоянное совершенствование методов его управления. Управлять – значит, предвидеть. В связи с этим возрастает роль перспективного планирования, а значит, и научного прогнозирования.

Однако до сих пор недостаточно четко выработаны мето-

¹ Автор монографии Мишина Светлана Вячеславовна – кандидат экономических наук, доцент, начальник отдела доходов управления планирования бюджета комитета экономики, финансов и контроля администрации городского округа «Город Калининград».

дологические подходы к формированию и функционированию механизма бюджетного планирования и прогнозирования на местном уровне управления, следствием чего является чрезмерная централизация в использовании бюджетных ресурсов, недостаточная проработанность вопросов формализованного, несубъективного метода разработки местных бюджетов.

В связи с чем имеется острая необходимость в совершенствовании действующих и разработке новых методов анализа, прогнозирования и планирования бюджетного процесса на муниципальном уровне, которые способствовали бы оптимизации финансовых отношений и взаимосвязей, определению факторов и резервов роста доходов местных бюджетов, принятию обоснованных решений на основе многовариантных расчетов.

Вряд ли найдутся достаточные аргументы для убеждения в целесообразности отказа от прогнозирования, призванного предвидеть вероятные тенденции при решении стратегических задач развития общества, и планирования как средства обоснования кратчайших путей достижения поставленных целей. В условиях рыночной экономики прогноз и план должны разрабатываться на основании новых методологии и методики. Ведь в условиях рыночных отношений прогнозирование и планирование – это не директива, а собрание правил и средств, которыми можно очертить параметры уровня развития экономики, которые будут определять основы жиз-

ни общества в предстоящем периоде.

Актуальность проблемы исследования обусловлена недостатками действующей системы планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов, которая базируется на вертикальной схеме принятия решений по распределению ресурсов и планированию от достигнутого уровня.

В условиях нестабильной экономической среды применение наиболее точных методов прогнозирования, установление реальных плановых показателей способствует более эффективному финансированию широкого круга мероприятий, связанных с социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения.

Цель настоящей работы – исследовать особенности формирования доходов местных бюджетов Российской Федерации, оценить действующие методы планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов, исследовать современное состояние системы планирования и прогнозирования на муниципальном уровне, определить основные направления совершенствования планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов, а также обосновать и предложить методику прогнозирования доходов местных бюджетов на примере конкретного муниципального образования городского округа «Город Калининград».

Глава 1

Концептуальные основы планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов

1.1. Системный подход к формированию доходов местных бюджетов Российской Федерации

Сущность местного самоуправления как самостоятельного вида власти в Российской Федерации заключается в том, что эти органы власти решают вопросы местного значения и имеют право на собственные финансы.

Муниципальные финансы представляют собой законодательно регулируемую систему экономических отношений, связанных с аккумулярованием определенной части стоимости национального дохода, ее перераспределения и соответствующего использования с учетом функций и полномочий, возложенных на муниципальные органы самоуправления и (или) делегированных им вышестоящим уровнем бюджетной системы.

Под муниципальными финансами, как правило, понимается совокупность денежных средств, которыми располагают органы местного самоуправления для решения задач, возложенных на них государством и местным населением. С этой точки зрения муниципальные финансы могут образовываться из трех основных источников:

1) государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;

2) собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т. п.), местных налогов;

3) заемных средств или муниципального кредита.

Структура этих источников определяет самостоятельность данного муниципального образования, поскольку доминирование первой или третьей группы порождает зависимость от государства или кредитных учреждений. Поэтому органы местного самоуправления должны стремиться к наращиванию источников, отнесенных ко второй группе.

В экономической литературе муниципальные финансы рассматриваются в узком и широком экономическом содержании. В узком содержании муниципальные финансы – это средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные

фонды², государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности. Однако в силу изменения бюджетно-финансового законодательства, которое произошло в ходе реализации целого ряда реформ (бюджетной, налоговой, административной, местного самоуправления и т. д.), под муниципальными финансами в узком значении понимается формирование и использование денежных доходов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления и необходимых для реализации их функций³. Фактически такая постановка вопроса сводит элементы муниципальных финансов к содержанию местного бюджета. Это, прежде всего, обусловлено тем, что включение других элементов (кроме местного бюджета) в узкую трактовку муниципальных финансов не представляется целесообразным, так как данные элементы либо отсутствуют в законодательстве (например, местные внебюджетные фонды, валютные местные фонды), либо являются составными частями местного бюджета (напри-

² Действующее бюджетное законодательство Российской Федерации исключает возможность формирования муниципальных внебюджетных фондов в настоящее время. Так, статья 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает запрет на использование органами местного самоуправления иных, кроме местного бюджета, форм образования и расходования денежных средств для исполнения своих расходных обязательств.

³ Государственные и муниципальные финансы: учебник / под ред. проф. С. И. Лушина, проф. В. А. Слепова. М.: Экономистъ, 2006. С. 513.

мер, муниципальный кредит), либо не относятся к публичным (общественным) финансам (например, финансы юридических лиц).

В широком смысле в систему муниципальных финансов включаются все местные финансы, в том числе и финансы самостоятельных хозяйствующих субъектов муниципально-образованя: финансы муниципальных унитарных предприятий, финансы предприятий и организаций других форм собственности, а также финансы населения, направляемые на развитие территории (рис. 1⁴).

⁴ Муниципальные финансы: учебник / под ред. В. И. Матеюка. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2003. С. 88.



Рис. 1. Источники финансовых ресурсов муниципального образования

Данный подход вполне правомерен, так как на территории муниципального образования функционируют финансовые подсистемы федеральных и региональных органов власти, коммерческие предприятия различных форм собственности, некоммерческие организации, домашние хозяйства. Именно с этих позиций муниципальные финансы рас-

смаатриваются при сводном финансовом планировании, разработке среднесрочного финансового плана, формировании финансовой политики, анализе финансовых рынков, налогового потенциала, инвестиционной привлекательности отдельных территорий.

Отметим, что в данном контексте системообразующим элементом муниципальных финансов, основой финансовой базы муниципалитетов также является местный бюджет, в котором аккумулируются местные финансовые ресурсы для последующего их использования для решения вопросов местного значения, для целей муниципального развития.

При этом финансы хозяйствующих субъектов являются ведущим звеном в финансовой системе, так как именно на этом уровне формируются источники финансовых ресурсов. Товаропроизводители и продавцы свободны в своих решениях и ориентируются лишь на рыночные регуляторы (цены, налоги, процентные ставки, курсы валют, дивиденды и др.), имеют возможность решать вопросы своего развития и создания фондов денежных средств. Доверие экономических субъектов рынка к органам власти является неотъемлемой частью существования рыночной экономики. Финансы хозяйствующего субъекта служат индикатором его конкурентоспособности, показателем эффективности деятельности в рыночной экономике.

Во всем мире возрастает внимание к местным финансовым ресурсам, источникам их формирования и направлени-

ям рационального использования. Эти вопросы имеют первостепенное значение для реализации стратегий и программ развития муниципальных образований, которые без финансового обеспечения обычно остаются только на бумаге.

Местные органы власти, обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие территории, осуществляя контроль за эффективным размещением производственных и социальных объектов, опираются, главным образом, на местный бюджет, через который они целенаправленно воздействуют на территориальную инфраструктуру и в котором экономические и политические процессы, происходящие на территории муниципального образования, находят наибольшее отражение.

По социальной природе бюджет – это система денежных и иных общественных отношений между государством, субъектами Федерации, муниципальными образованиями, юридическими и физическими лицами.

По своему материальному содержанию бюджет – это фонд финансовых средств, обеспечивающий финансирование утвержденных в нем расходов по функциональному признаку, т. е. на конкретные цели функционирующих отраслей местного хозяйства в определенном финансово-бюджетном периоде, совпадающем с календарным годом.

Профессор Д. Н. Бобрышев и академик РАЕН Ю. В. Корыстелев в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) обобщили основные понятия бюджета и

бюджетной системы (рис. 2⁵).

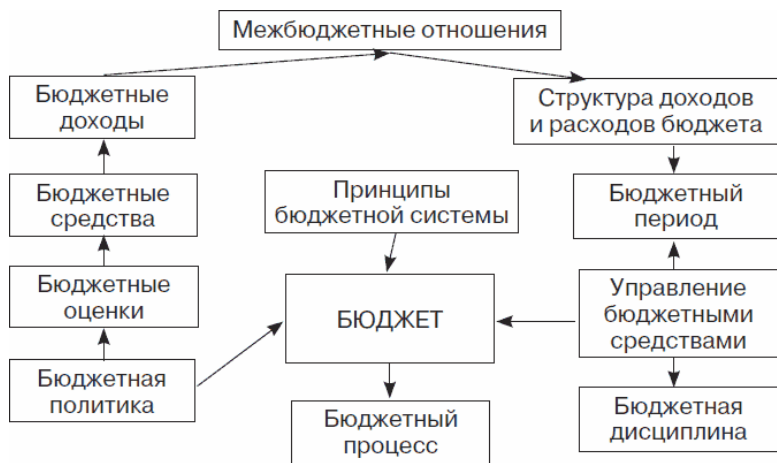


Рис. 2. Состав основных понятий бюджетной системы

Следует отметить, что с принятием поправок в БК РФ⁶ (в 2007 г.) понятия «местные бюджеты», «бюджеты муниципальных образований», «бюджеты органов местного самоуправления» рассматриваются как ряд синонимов. При

⁵ Муниципальные финансы: учебник / под ред. В. И. Матеюка. Краснодар, Кубанский гос. ун-т, 2003. С. 131.

⁶ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117.

этом термин «бюджет» в финансовой науке одновременно используется для обозначения различных по своей природе предназначений: «основной централизованный фонд денежных средств», «совокупность денежных отношений» как «основной финансовый план, как важнейший финансовый регулятор».

Так, например, ведущий экономист 1930-х гг. XX в. М. А. Смирнов местные бюджеты рассматривал как «... совокупность задач, поручаемых местным органам власти, и совокупность средств, которыми они располагают для их удовлетворения»⁷.

По мнению профессора Л. Н. Павловой, «местный бюджет – это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль, за исполнением которого осуществляется органом местного самоуправления самостоятельно»⁸. Это определение содержит системную оценку критериям, на основе которых должны действовать местные бюджеты.

Профессор О. В. Врублевская свою критериальную системную оценку «местных бюджетов» представляет следующим образом: «... системная оценка бюджета должна охватывать следующие аспекты: бюджет как денежные отноше-

⁷ Смирнов М. А. Местные финансы. М.: Госиздат, 1926. С. 26.

⁸ Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: Юнити, 2001. С. 460.

ния; как фонд денежных средств, централизуемых органами власти соответствующего уровня; как плановый документ, отражающий конкретные доходы и расходы, относящиеся к компетенции власти данного уровня...»⁹.

Крупный ученый 1920-х гг. Л. А. Велихов в своей работе «Основы городского хозяйства» сформулировал, что «бюджет конкретно отображает в денежных единицах план действий городского самоуправления на конкретный период времени»¹⁰.

Бюджет необходим каждому муниципальному образованию для удовлетворения его объективных потребностей в денежной форме, служащей выполнению экономической, социальной и политической функций. Бюджет любого муниципального образования включает одни и те же категории: налоги, займы, расходы и т. д., содержание которых меняется лишь при переходе от одной общественно-экономической формации к другой. Данное обстоятельство позволяет определить бюджет как экономическую категорию. Любые понятия бюджета должны характеризовать как форму, так и его содержание. С этой точки зрения представляется наиболее полным и точным следующее определение: «С экономической точки зрения бюджет муниципального образо-

⁹ Романовский М. В., Врублевская О. В., Сабанти Б. М. Финансы. М.: Перспектива, 2000. С. 256.

¹⁰ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. Обнинск, 1995. С. 59.

вания представляет собой совокупность экономических отношений между юридическими и физическими лицами как участниками формирования аккумулированного централизованного фонда финансовых средств конкретного муниципального образования»¹¹. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ)¹² каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет (местный бюджет).

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции: формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности органов местного самоуправления; распределение и использование этих фондов между отраслями местного хозяйства; контроль за финансово-хозяйственной деятельностью муниципальных унитарных предприятий, организаций, учреждений, входящих в муниципальную собственность, а также за использованием средств бюджетополучателей других форм собственности.

Местные бюджеты являются самостоятельным уровнем бюджетной системы Российской Федерации. В то же вре-

¹¹ Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 182.

¹² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 52.

мя низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами, ежегодный пересмотр правил, ведущих к сокращению доли стабильных доходных источников в пользу федерального и региональных бюджетов, порождают проблемы финансовой стабилизации муниципальных образований. В местных бюджетах сосредоточена основная часть бюджетных расходов на социальную сферу: через муниципальные бюджеты финансируется значительная доля расходов на образование, жилищно-коммунальное хозяйство, социальную политику.

Налоговые доходы местных бюджетов в среднем по стране покрывают около 7 %¹³ расходных потребностей бюджетов. Многие муниципальные образования за счет заимствований и доходов от приватизации муниципальной собственности финансируют текущие расходы, а не привлекают для финансирования инвестиционные программы и проекты, что означает фактическое удорожание издержек функционирования муниципального образования, снижение его эффективности.

Центральная проблема соответствия доходного потенциала и потребностей в финансировании расходов остается актуальной и в новых условиях организационного устройства местного самоуправления. Более того, на этапе реализации новых организационно-экономических условий деятельно-

¹³ Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие для студентов вузов / под ред. Г. Б. Поляка. 2-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 172.

сти органов местного самоуправления сложно предусмотреть все особенности их функционирования в региональном разрезе без специального учета особенностей и специфики формирования местных бюджетов.

С одной стороны, государственное регулирование закрепляет принципы, которые применяются при формировании местных бюджетов, которые позволяют защитить экономические интересы участников бюджетных отношений, проводить единую бюджетную политику, обеспечить взаимосвязь местных бюджетов с бюджетами других уровней¹⁴.

В то же время внутренняя структура механизма местных бюджетов имеет определенное построение и характеризуется наличием ряда звеньев и элементов: в механизме образуется специальный набор инструментов, позволяющий воздействовать на бюджетные отношения. Такими инструментами являются принципы, методы, приемы формирования доходных поступлений и расходных функций, способы и методы регулирования доходов и расходов местных бюджетов.

Отметим, что выбор принципов формирования доходов и расходов местных бюджетов – наиболее сложный аспект организации. Это обусловлено тем, что они предназначены для реализации целей и задач бюджетной политики, обес-

¹⁴ Бюджетным законодательством дан исчерпывающий перечень предметов ведения органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений. См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 9.

печения функционального взаимодействия бюджетов всех уровней, в них должна быть учтена специфика местных бюджетов, связанная с особенностями такой формы публичной власти, как местное самоуправление. Принципы формирования играют роль своеобразного фильтра, ограничивающего сферу бюджетных отношений местных органов власти, препятствующего «стягиванию» бюджетных отношений «вниз» или «наверх». Всю совокупность ограничений, учитываемых при разделении расходных функций и доходных поступлений между органами местного самоуправления и вышестоящими звеньями государственной власти, необходимо определять на основе принципов экономической целесообразности, макроэкономического регулирования, достаточности доходных поступлений. Общие принципы формирования доходов и расходов местных бюджетов основываются на принципах построения бюджетной системы в целом и на роли, которую призваны играть государственные и местные органы власти в экономической системе.

Как бы ни складывалась система органов муниципального управления, условием ее эффективного функционирования является наличие достаточных ресурсов, формирующих стабильную финансовую базу деятельности этих органов управления и необходимый объем бюджетных доходов.

Доходы местного бюджета формируются в соответствии с законодательством Российской Федерации. В теоретическом и практическом плане особое значение приобретает вопрос

об отнесении тех или иных доходов местных бюджетов к собственным, закрепленным или регулирующим. Конкретизация этих видов доходных источников связана с детерминированием их состава, унификацией понятийного аппарата, характеризующего доходную часть бюджета с позиции правового статуса бюджетных средств.

На законодательном уровне сформировалось новое понимание собственных доходов бюджета, выражающееся в разделении источников доходов бюджетов в зависимости от вида расходных полномочий. Идея реформирования бюджетных отношений в части разграничения доходов бюджетов оформилась в следующую схему: собственные полномочия – собственные доходы; переданные полномочия – переданные субвенции¹⁵.

В соответствии с БК РФ¹⁶ к собственным доходам бюджетов относятся: налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах; ненало-

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 52, п. 5; Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ст. 26.2, 26.3, 26.5.

¹⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 47.

говые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) региональных фондов компенсаций.

Закон № 131-ФЗ конкретизировал перечень собственных доходов местных бюджетов (рис. 3¹⁷).

Так, к собственным доходам отнесены следующие источники: средства самообложения граждан (разовые платежи, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, решение о введении и использовании которых решаются местным референдумом); доходы от местных налогов и сборов; доходы от региональных налогов и сборов; доходы от федеральных налогов и сборов; безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи; доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; часть прибыли муниципальных предприятий; штрафы, устанавливаемые органами местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией; добровольные пожертвования; иные поступления.

¹⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 52.



Рис. 3. Источники доходов местных бюджетов

В данном исследовании поддерживается точка зрения, что собственные налоговые доходы в контексте налоговой автономии должны составлять основу любого бюджета и обеспечивать его стабильность. При этом собственными налогами необходимо признавать такие платежи, которые пол-

ностью зачисляются в доход соответствующего бюджета и не распределяются вышестоящим уровнем власти с целью достижения сбалансированности бюджетной системы.

Ранее БК РФ¹⁸ определял регулирующие доходы бюджетов как федеральные и региональные налоги, иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Федерации или в местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов. Однако с принятием Федерального закона от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» данная статья утратила силу, теперь регулирующие налоги стали собственными, что по экономическому содержанию, по мнению автора, не верно.

Что касается определения закрепленных доходов, то здесь также отсутствует единое мнение. Так, в специальной литературе можно найти трактовки, отождествляющие закрепленные доходы с собственными. Например, «... каждый бюджет можно считать сбалансированным тогда, когда его сбалансирование обеспечивается равномерно поступающими в течение года на его территории доходами, причем значительная доля среди них падает на собственные закрепленные до-

¹⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 48.

ходы»¹⁹. Другая точка зрения определяет закрепленные доходы как часть собственных доходов, регулированием и регламентацией которых осуществляется вышестоящими органами власти: закрепленными являются доходы, которые в соответствии с законодательством полностью или в твердо фиксированной доле (проценте) на постоянной основе закрепляются за соответствующим бюджетом²⁰.

По мнению автора, при отнесении доходов к собственным, закрепленным или регулирующим важное значение приобретает вопрос о правовом режиме регулирования отдельных видов налогов и доходов. Самостоятельность местного бюджета может быть обеспечена только при условии, что соответствующий орган власти обладает достаточными собственными источниками финансовых ресурсов и вправе свободно распоряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями, несет полную ответственность в установленном законом порядке за рациональное и эффективное использование бюджетных средств.

Социально-экономическое значение местного самоуправления напрямую определяется наличием у него финансовых средств, достаточных как для решения местных проблем, так и для эффективного участия в реализации обще-

¹⁹ Демченков В. С., Ужвенко М. Ф. Регулирование местных бюджетов. М.: Финансы. 1995. С. 41.

²⁰ Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 181.

государственной политики в сфере социального и экономического развития подведомственных территорий. Ключевой формой образования финансовых средств органов местного самоуправления выступают местные бюджеты, представляющие собой совокупность денежных отношений, возникающих в связи с образованием и использованием денежных фондов органов местного самоуправления в процессе перераспределения национального дохода.

Несмотря на то что основными целями законодательства в налоговой и бюджетной сфере провозглашены повышение стабильности доходной базы местных бюджетов, усиление заинтересованности органов местного самоуправления в создании условий для экономического роста, наращивания налогового потенциала муниципальных образований, на практике предпосылок для реализации указанных задач не создано. Особенно серьезно дело обстоит с созданием механизмов формирования доходов местных бюджетов.

Положениями Закона № 131-ФЗ органам местного самоуправления предоставлено право самостоятельно формировать местные бюджеты и решать социальные задачи за счет их доходной части. В то же время объем и направления движения финансовых потоков для наполнения доходной части бюджетов органам местного самоуправления оказались неподконтрольны.

Другими словами, основными проблемами в налоговой-бюджетной сфере по-прежнему являются общая неустой-

чивость финансового состояния местных бюджетов и их недопустимая зависимость от финансовой помощи вышестоящих уровней власти, а также отсутствие серьезных стимулов для развития муниципальными образованиями собственной доходной базы. Представляется, что при всей важности и необходимости развития межбюджетных отношений путем совершенствования механизма перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы эти меры сами по себе не могут привести к повышению бюджетной самодостаточности территорий. В связи с чем наиболее актуальной на сегодняшний момент является задача совершенствования и укрепления финансовой базы органов самоуправления на местах, основу которых составляют местные бюджеты.

1.2. Бюджетное планирование и прогнозирование доходов местных бюджетов как составная часть финансового механизма

В управлении процессом функционирования финансовых отношений общество использует различные экономические, а также организационно-правовые методы, формы, стимулы и т. п.

Устанавливая способы организации финансовых отношений, государство определяет методы распределения валового внутреннего продукта, формы денежных накоплений, виды платежей, принципы и направления использования финансовых ресурсов. При этом используется финансовый механизм, представляющий собой совокупность методов и форм, инструментов и рычагов воздействия на экономическое и социальное развитие общества в процессе осуществления распределительных и перераспределительных финансовых отношений (рис. 4).

С точки зрения воздействия на общественное воспроизводство финансовый механизм содержит определенные функциональные звенья (мобилизация ресурсов, финансирование, стимулирование), имеющие количественную и качественную определенность.

Количественная определенность проявляется в сумме ресурсов, выделяемых на те или иные цели, что является основой функционирования финансового механизма, так как без соответствующих ассигнований невозможно решение каких-либо задач по развитию общества. Одновременно важно и то, каким образом осуществлялось формирование предоставляемых финансовых ресурсов, в каких формах и по каким каналам происходило их движение, на каких условиях они выделялись и использовались. Это характеризует качественную определенность действия финансового механизма.



Рис. 4. Финансовый механизм²¹

²¹ Воробьев М. К., Осипов И. А. Теория финансов: учебное пособие. Минск: Изд-во МИУ, 2005. URL: <http://www.pandia.ru>.

Функционирование финансового механизма на основе движения финансовых ресурсов характеризует два метода (подсистемы) финансового воздействия на развитие общества: финансовое обеспечение и финансовое регулирование.

Финансовое обеспечение и регулирование взаимосвязаны и взаимозависимы. Однако их функционирование осуществляется относительно самостоятельно, что требует согласования и увязки всех составляющих элементов финансового механизма.

Кроме того, организация финансового механизма отражает также тесную взаимосвязь между системой финансовых рычагов и финансовыми ресурсами. Эта взаимосвязь выражается через координацию и регулирование.

Координация в финансовом механизме означает согласованность работ всех звеньев системы механизма, аппарата управления и специалистов. При этом координация обеспечивает единство отношений финансового механизма и финансовых ресурсов.

Регулирование в финансовом механизме означает воздействие механизма на финансовые ресурсы посредством достижения состояния устойчивости финансовой системы при возникновении отклонений от заданных параметров. Регулирование охватывает текущие мероприятия по устранению возникших отклонений от установленных норм и нормативов, от графиков, от плановых заданий.

Планирование в финансовом механизме представляет собой процесс выработки плановых заданий, составление графика их выполнения, разработку финансовых планов и финансовых программ (финансовое прогнозирование), обеспечение их необходимыми ресурсами и рабочей силой, контроль за их выполнением. В данном контексте планирование – это, прежде всего, процесс администрирования, т. е. он носит директивный характер.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.