

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 332:338

*М.В. Багров, А.Н. Сорочайкин**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В статье представлена система бюджетного процесса на муниципальном уровне в РФ. Даны предложения по совершенствованию бюджетного процесса с учетом текущего социально-экономического развития муниципальных образований и государства.

Ключевые слова: бюджетный процесс, муниципальное образование, совершенствование, бюджет, муниципальное управление, бюджет.

Бюджетная система любой страны, в том числе и Российской Федерации, является финансовой основой деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в сфере экономического и социального развития соответствующих территорий. Успешность развития всего государства в целом и его отдельных территорий в частности во многом зависит от сбалансированности его бюджетной системы, взаимосвязи и разграничения полномочий между различными уровнями этой системы.

В РФ бюджетная система представлена четырьмя уровнями: Федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных образований и государственные внебюджетные фонды [1]. Каждое из представленных звеньев является крайне важным, т. к. на каждом конкретном уровне решаются определенные задачи и функции.

Уровень бюджетов муниципальных образований представляется наиболее важным и неоднозначным. Во-первых, этот уровень представлен наибольшим количеством субъектов, различающихся по форме организации, численности населения, финансовым возможностям и потребностям.

Во-вторых, уровень муниципальных бюджетов, представляя собой низшее, первоосновное звено этой системы, является важной частью, фундаментом всей этой системы. Наконец, в-третьих, все усилия, направляемые на развитие социальной

* © Багров М.В., Сорочайкин А.Н., 2013

Багров Михаил Владимирович (misha038@yandex.ru), *Сорочайкин Андрей Никонович* (san_27@inbox.ru), кафедра экономики города и муниципального управления Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

сферы, жилищного и коммунального комплексов, осуществляются непосредственно на данном уровне бюджетной системы [2].

Финансовой основой деятельности муниципальных властей являются местные бюджеты. Без достаточного объема финансовых ресурсов, имущественной и экономической базы невозможно представить успешное функционирование любого муниципального образования. Бюджетные, экономические и имущественные права, закрепленные за органами местной власти, позволяют им составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться муниципальными финансами и имуществом [3].

Как было сказано выше, местное самоуправление играет главенствующую роль в решении социально значимых задач населения на локальном уровне, именно поэтому от эффективности работы местных властей и сбалансированности бюджетной политики зависят развитие муниципалитетов и благополучие местного населения.

Именно поэтому необходимо выявить и проанализировать существующие проблемы и недостатки бюджетной системы РФ, бюджетного процесса на уровне муниципальных образований, а также структуры местных бюджетов, а после этого обозначить ряд мер и предложений по совершенствованию бюджетного процесса на уровне муниципальных образований.

Проблемы и недостатки действующего бюджетного процесса на уровне муниципальных образований:

1. Роли и полномочия участников бюджетного процесса на уровне муниципальных образований распределены не совсем верно и корректно, зачастую они не соответствуют уставу МО и другим правовым актам.

Следствием такого несоответствия являются бессистемность и низкая эффективность деятельности органов местного самоуправления в вопросах организации бюджетной политики на территории муниципального образования, частые нарушения положений бюджетного законодательства, несвоевременность утверждения местных бюджетов, расхождение по срокам, ошибки при исполнении бюджетов.

2. Корректировка и внесение значительных изменений в бюджет в ходе текущего бюджетного года.

Причиной таких изменений является тот факт, что решения о выделении межбюджетных трансфертов на различные целевые программы принимаются органами государственной либо федеральной власти уже после принятия и утверждения муниципального бюджета. Негативными последствиями такого факта являются внесение серьезных изменений в структуру бюджета (его доходную и расходную часть), а главное длительный срок принятия и реализации программ, на решение которых и выделялись данные средства.

3. Рост доходов и поступлений в доходную часть бюджета обеспечивается в основном за счет налоговых поступлений, а также поступлений от межбюджетных трансфертов из средств федерального или регионального бюджета, а не благодаря рациональной политике органов местной власти в вопросах формирования доходной части бюджета за счет эффективного управления неналоговыми источниками, успешного использования муниципального имущества.

Последствием такого негативного момента является высокая зависимость муниципального бюджета от налоговых поступлений, а также поступлений от межбюджетных трансфертов. А такая экономическая зависимость от вышестоящих бюджетов неизбежно приводит к зависимости в принятии политических решений и задач [5].

4. Проблема высокого уровня дефицитности бюджета, вызванная тем, что при формировании бюджета муниципального образования в первую очередь учитыва-

ются показатели городских расходов, а уже затем, исходя из них, планируется поступление доходов и займов под недостающие суммы.

Ведется недостаточная и неэффективная работа муниципальных властей по минимизации показателей дефицита бюджета, расходов на его обслуживание, а также по реструктуризации долга муниципального образования перед различными финансовыми учреждениями. Эта проблема является одной из наиболее острых на сегодняшний момент. При этом она характерна не только для муниципальных образований, но и регионов и государства в целом. Необходимо в кратчайшие сроки найти пути выхода из данной ситуации: а именно – перейти к формированию бездефицитных бюджетов, а также найти наиболее экономически выгодные способы погашения уже имеющихся задолженностей [6].

Изучив проблемы и недостатки существующего положения на уровне местных бюджетов, можно сделать ряд выводов и попытаться предложить меры и действия, которые помогли бы их разрешить. Когда наполнение местных бюджетов почти наполовину зависит от вышестоящих бюджетов, сложно говорить об организации местного самоуправления, его самостоятельности и заинтересованности в развитии и эффективной работе. Стоит понимать, что полномочия местных бюджетов должны соответствовать их денежному содержанию.

Решением существующего положения могут послужить следующие меры:

1. Создание и поддержание системы стимулирования местных органов власти в вопросах социально-экономического развития. При этой системе уровень финансовой поддержки муниципалитетов и выделяемых средств будут напрямую зависеть от эффективности работы и результатов реализации и использования выделенных средств.

Механизм распределения субсидий при этом будет основываться на основании достигнутых муниципальным образованием показателей. Перечень критериев и индикаторов будет достаточно широк. К примеру, в городах будет учитываться общая площадь введенного в эксплуатацию жилья и обеспеченность многоквартирных домов приборами учета, в районах – валовой сбор зерна, в поселениях – объемы закупки сельскохозяйственной продукции. Расчеты размера субсидий будут производиться также исходя из темпов роста заработной платы и снижения уровня безработицы, то есть решения о выделении новых трансфертов должны приниматься исключительно на основании полученных результатов прошлых периодов. Муниципалитеты, реализовавшие выделенные средства наиболее эффективно (как в плане достижения социального результата, так и в плане экономии и рационального использования средств) и в рамках необходимого срока, имеют право на получение новых средств, для решения новых задач в той или иной сфере деятельности местных властей. Именно такая система распределения субсидий позволит мотивировать местные власти к эффективной работе и реализации выделенных средств наиболее рационально и экономно.

2. Совершенствование мер по собираемости налогов.

Данная мера подразумевает проведение политики, направленной на повышение уровня поступлений в муниципальные бюджеты от налогов. При этом указанные цели должны достигаться не за счет повышения ставок по налогам. Безусловно, это является наиболее простым способом повышения наполняемости, однако ведет к негативным социальным последствиям, замедлению экономического развития и приводит к вполне объяснимому желанию поиска путей уклонения от уплаты налогов.

Решение поставленной задачи должно быть достигнуто за счет, во-первых, привлечения местных органов власти к администрированию налогов. В результате

проведения мер по оптимизации работы ФНС из многих районов ушли отделения? службы, передав свои полномочия межрайонным органам. Это привело к потере налогооблагаемой базы, и как результат, ухудшению показателей собираемости налогов. Привлечение местных органов власти к данному вопросу поможет решить существующую проблему и повысить уровень собираемости налогов.

Во-вторых, необходимо урегулировать учет земельных участков, в результате это может привести к получению дополнительных средств как в региональный, так и в местные бюджеты. На сегодня процесс оформления земель, их оценка и определение границ не доведены до конца. В 90-е годы многие участки муниципальной земли из-за недоработки органов власти не были учтены, не были поставлены на кадастровый учет и автоматически перешли в федеральную собственность. Таким образом, местные власти лишились возможности их использовать и получать доход. Именно поэтому активизация работы Росреестра (в ведении которого находятся эти вопросы), местных органов власти и органов власти федерального и регионального органа должна быть продолжена [5].

3. Поиск новых источников доходов местных бюджетов.

Данное предложение заключается не в поиске каких-либо новых источников доходов местных бюджетов, так как все возможные источники указаны и классифицированы в Бюджетном кодексе РФ. Речь идет о более эффективном использовании муниципального имущества и получении дополнительной прибыли из неналоговых источников. При этом доход должен получаться не от повышения цен и тарифов за предоставляемые муниципальными учреждениями услуги, а за счет эффективного использования муниципальных ресурсов. Местными властями должен проводиться анализ всех возможных путей его использования (продажа, сдача в аренду, передача в управление) [7]. Главными критериями при проведении такого анализа должны стать размер возможного дохода и социальная польза от осуществления того или иного варианта.

Очень важно при этом избежать возможных коррупционных схем и путей для заключения невыгодных для муниципалитетов контрактов и соглашений [4].

4. Оптимизация контроля расходов и управления дефицитом местного бюджета.

Оптимизация управления местным бюджетом является для местных властей необходимостью. Объем муниципального долга, дефицит местных бюджетов растут. Это является серьезной проблемой, требующей оперативного, но в то же время рационального решения. Сложно говорить о перспективах экономического развития муниципальных образований, решении каких-либо серьезных задач и проектов на будущее, когда в настоящем над ними довлеют проблемы дефицитности бюджета и неуклонное повышение муниципального долга. Основным недостатком дефицитности бюджета, а также различного рода займов и кредитов является тот факт, что эти средства необходимо возвращать.

В этой связи важной задачей становятся финансовый контроль казны, работа по реструктуризации долга. Местные власти должны установить ответственность глав департаментов и управлений мэрии за несоблюдение показателей кассового плана. Процент отклонения от утвержденного объема расходов города должен сокращаться и составить в 2013 году не более 15 % (по сравнению с 20 % в 2012 г.). Также должны быть пересмотрены требования и нормативы финансирования при формировании муниципальных заданий для бюджетных учреждений. При этом все учреждения должны публично размещать информацию о результатах своей деятельности [6].

Предложенные меры позволят расширить полномочия и финансовые возможности муниципалитетов, повысить интерес и стремление местных властей разви-

ваться и эффективно работать. При этом уровень поддержки муниципальных образований от вышестоящих бюджетов будет напрямую зависеть от эффективности их работы и результатов освоения полученных средств. Стоит понимать, что по мере расширения полномочий и финансовых возможностей муниципалитетов будет увеличиваться и ответственность местных властей за результаты работы, социально-экономическое развитие, благополучие местного населения. Необходимы жесткий контроль и учет расходов бюджета, все распорядители бюджетных средств, бюджетные организации предоставляют отчеты, в которых должно указываться, на какие цели и в каком объеме направляются бюджетные ресурсы, какие результаты планировалось достичь и что реализовано на практике.

Библиографический список

1. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации: [Федеральный закон: принят Гос. Думой 17 июля 1998 г.: по состоянию на 15 мая 2012 г.] М.: Омега-Л, 2012.
2. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации. М.: Дашков и К^о, 2006. 486 с.
3. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: Инфра-М, 2007. 357 с.
4. Багров М.В. Методы определения эффективности управления муниципальной собственностью и пути ее повышения // Актуальные проблемы развития финансово-экономических систем и институтов: материалы и доклады III межд. науч. конф. (Самара, 10–11 апреля 2012 г.): в 2 ч. / под общ. ред. А.Н. Сорочайкина. Самара: Издательство «Самарский университет», 2012. Ч. 2. С. 15–18.
5. Послание губернатора Самарской области Николая Меркушкина. URL: <http://vkonline.ru/article/228758.html>.
6. Власти Тольятти ужесточают контроль за бюджетными расходами. URL: <http://www.vninform.ru/192333/article/vlasti-tolyatti-uzhestochayut-kontrol-za-byudzhetsnymi-rashodami.html>.
7. Бородинова И.А., Сараев Л.А. Стохастическая транспортная задача // Вестник Самарского государственного университета. 2010. № 81. С. 16–23.

*M.V. Bagrov, A.N. Sorochaikin**

PERFECTION OF BUDGET PROCESS ON THE LEVEL OF MUNICIPAL UNITS

In the work the system of budget process on the municipal level in the Russian Federation is presented. Recommendations on perfection of budget process taking into consideration current social and economic development of municipal units and state are given.

Key words: budget process, municipal unit, perfection, budget, municipal management, budget.

* *Bagrov Mikhail Vladimirovich* (misha038@yandex.ru), *Sorochaikin Andrey Nikonovich* (san_27@inbox.ru), the Dept. of Economy of the City and Municipal Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.