

тику региональных и местных властей; во-вторых, низкая ликвидность малых предприятий; в-третьих, лоббистский характер организаций по поддержке малого бизнеса; в-четвертых, несогласованность мер поддержки МП с другими направлениями политики реформ, в частности, с приватизацией, конверсией, перестройкой налогово-бюджетной системы, мерами социальной защиты населения и пр.

Формирование оптимальной структуры призвано устранить эти причины путем обеспечения полноты законодательной базы и развития сопряженных институтов, при этом государству принадлежит связующая, координирующая и регулирующая роль в осуществлении деятельности всей системы поддержки малого предпринимательства, включая как государственные, так и рыночные структуры и механизмы.

**О. В. Шадрина,  
С. А. Мокроносова**

## **ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

Бюджеты муниципальных образований представляют собой особый механизм, с помощью которого осуществляется жизнедеятельность, экономическое и социальное развитие города или района. Эффективное развитие муниципальных образований зависит от того, как реализуются их коренные интересы. Именно поэтому проблемы формирования и исполнения местных бюджетов особенно актуальны.

Само понятие «бюджет» возникло с появлением государственности, и переводилось как сумка или казна. До сих пор понятие «бюджет» трактуют по разному: «форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов власти»<sup>1</sup>; «основной централизованный фонд денежных средств»<sup>2</sup>; «...совокупность... денежных отношений... как основной финансовый план... как важнейший финансовый регулятор...»<sup>3</sup>. По-

---

<sup>1</sup> Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР; Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1.

<sup>2</sup> Основы теории финансов / Под ред. Л. А. Дробозиной. М.: Банки и Биржи :ЮНИТИ, 1995. С. 32.

<sup>3</sup> Финансы и кредит / Под ред. А. Ю. Казака. Екатеринбург, 1994. С. 170.

скольку мы рассматриваем в первую очередь межбюджетные отношения, то в нашем случае «бюджет» можно определить как систему денежных отношений по поводу образования и использования бюджетного фонда.

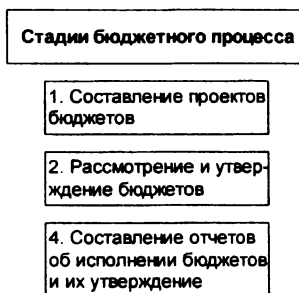
*Отметим, что вопрос, касающийся непосредственно местных бюджетов, в литературе изучен слабо. На фоне огромного количества работ, посвященных бюджетному процессу, совершенно недостаточно отражена ситуация в области формирования именно местных бюджетов.*

Основы муниципальной экономики заложил представитель «новой» исторической школы Карл Бюхер. В дальнейшем изучением муниципальной экономики занимались такие известные ученые, как Луначарский, Велихов, Семсенов. В наши дни такие ученые, как Воронин, Исупова, Межевич и др.

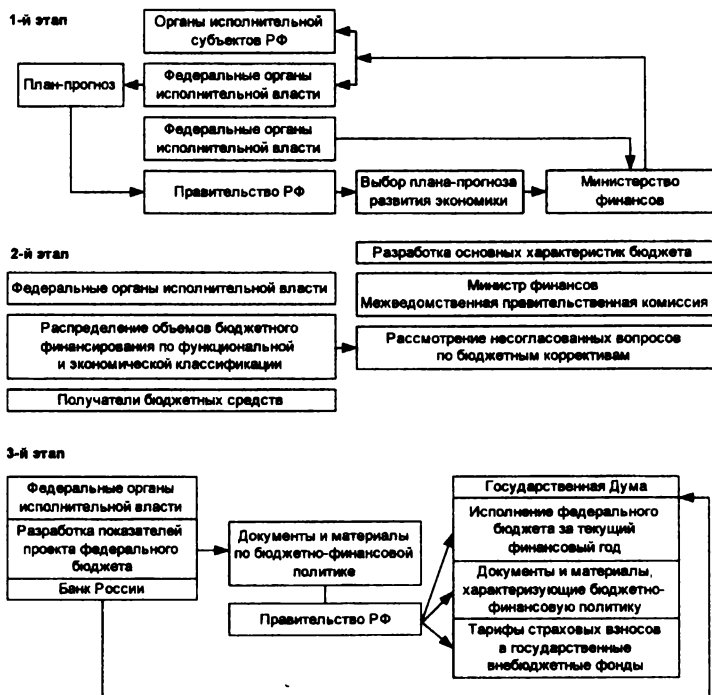
По существующему законодательству бюджетная система состоит из 3-х уровней: федеральный, субъекта РФ и местный.

Бюджетное законодательство РФ содержит понятие *консолидированный бюджет* – это свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории, используемый при прогнозировании, расчетах, анализе. Он позволяет получить полное представление о всех доходах и расходах региона или Федерации в целом, они не утверждаются и служат для аналитических и стратегических целей.

Бюджетный процесс – не просто сложный, но и чрезвычайно длительный процесс. Его составление и рассмотрение длится более года. Стадии бюджетного процесса, а также порядок разработки проекта федерального бюджета представлены ниже.



## Порядок разработки проекта федерального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РФ



Был проведен анализ бюджета Советского района за 2003 г., который показал, что в этой области остается все еще очень много нерешенных проблем.

Данный район представляет собой муниципальное образование, включающее 1 город (г. Советский) и 7 поселков. Население составляет 46,5 тыс. человек. Доходная и расходная часть бюджета представлены в табл. 1 и 2.

Таблица 1

Доходы бюджета муниципального образования Советский район за 2003 г.

Код БК	Наименование групп, подгрупп, статей и подстатей	Утверждено на 2003 г.
1	2	3
<i>Налоговые доходы</i>		
1010000	Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	252441
1010100	Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций	94545
1010200	Подходный налог с физических лиц	157896
1020000	Налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы	888
1020200	Акцизы по подакцизным товарам	828
1020403	Прочие лицензионные и регистрационные сборы	60
1030000	Налоги на совокупный доход	6782
1030100	Единый налог на совокупный доход для субъектов малого предпринимательства	382
1030200	Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности	6400
1040000	Налог на имущество	59899
1040100	Налог на имущество физических лиц	869
1040200	Налог на имущество предприятий	59000
1040300	Налог на имущество, переходящее в порядке наследования	30
1050000	Платежи за пользование природными ресурсами	40232
1050400	Платежи за пользование лесным фондом	19145
1050500	Плата за пользование водными объектами	130
1050700	Земельный налог	20957
1400000	Прочие налоги, пошлины и сборы	15167
1400100	Государственная пошлина	582
1400401	Сбор на нужды образовательных учреждений	14053
1400500	Местные налоги и сборы	532
1400502	Целевые сборы на содержание милиции	350

Продолжение табл. 1

1	2	3
1400503	Налог на рекламу	6
1400505	Лицензионный сбор за право торговли спиртными напитками	8
1400541	Налог на перепродажу автомобилей	6
1400542	Сбор за выдачу ордеров на квартиру	12
1400543	Сбор за право торговли	150
	Всего налоговых доходов:	375409
<i>Неналоговые доходы</i>		
2010000	Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности или от деятельности	9724
2010200	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности	6324
	Арендная плата за земли	
	Прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности	2000
2010400	Проценты, полученные от предоставления бюджетных ссуд	100
2012000	Доходы от продажи оборудования, транспортных средств и др. материальных ценностей	300
2019000	Прочие поступления от имущества	3000
2064000	Прочие платежи за выполнение определенных функций	256
2070000	Штрафные санкции, возмещение ущерба	850
2070300	Административные штрафы и иные санкции	850
2070340	Прочие административные штрафы и иные санкции	850
2090000	Прочие неналоговые доходы	–
2000000	Всего неналоговые доходы:	10830
8500000	Итого доходов:	386239
3000000	Безвозмездные перечисления	1568121
3020000	От бюджетов других уровней	1568121
3020205	Субвенция на реализацию государственных полномочий	98235

Окончание табл. 1

1	2	3
3020405	Дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	1000668
3020505	Субсидии, полученные из бюджетов Российской Федерации	469218
	Дефицит	38624
8900000	Всего доходов:	1992984

Таблица 2

Расходы бюджета Советского района по разделам, подразделам функциональной классификации расходов за 2003 г.

№ п/п	Наименование расходов	Раздел	Подраздел	Сумма, тыс. р.
1	2	3	4	5
1	Государственное управление и местное самоуправление	1		104668
1.1	Функционирование органов местного самоуправления	01	06	104668
2	Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства			109698
2.1	Органы внутренних дел	05	01	56384
2.2	Государственная противопожарная служба	05	09	53314
3	Промышленность, энергетика и строительство	07		609992
3.1	Топливо-энергетический комплекс	07	01	13676
3.2	Другие отрасли промышленности	07	05	1472
3.3	Строительство, архитектура	07	07	594844
4	Сельское хозяйство и рыболовство	08		2440
4.1	Земельные ресурсы	08	02	2440
5	Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов	09		252
5.1	Лесные ресурсы	09	02	252

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5
6	Транспорт, связь и информатика	10		17685
6.1	Автомобильный транспорт	10	01	16675
6.2	Связь	10	06	1010
7	Жилищно-коммунальное хозяйство – всего	12		234742
7.1	Жилищное хозяйство	12	01	71374
7.2	Коммунальное хозяйство	12	02	147665
7.3	Прочие структуры коммунального хозяйства	12	03	15703
8	Образование	14		345911
9	Культура, искусство и кинематография	15		60823
9,1	Культура, искусство	15	01	57194
9.2	Кинематография	15	02	3629
10	Средства массовой информации	16		10237
10.1	Телевидение и радиовещание	16	01	7788
10.2	Периодическая печать и издательства	16	02	2449
11	Здравоохранение и физическая культура	17		311631
11.1	Здравоохранение	17	01	286558
11.2	Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора	17	02	200
11.3	Физическая культура и спорт	17	03	24873
12	Социальная политика	18		91615
12.1	Учреждения социального обеспечения	18	01	16831
12.2	Социальная помощь	18	02	24966
12.3	Молодежная политика	18	03	4876
12.4	Прочие мероприятия в области социальной политики	18	06	29687
12.5	Государственные пособия гражданам, имеющих детей	18	07	15255

Окончание табл. 2

1	2	3	4	5
13	Дорожное хозяйство	26		76900
13.1	Дорожное хозяйство	26	01	76900
14	Прочие расходы	30		16390
14.1	Резервные фонды	30	01	8400
14.2	Бюджетные кредиты (бюджетные ссуды)	30	03	3000
14.3	Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделениям	30	04	4990
	Всего расходов			1992984

Увеличение доходной части бюджета Советского района планируется за счет незначительного роста объемов выпуска продукции в лесной отрасли (удельный вес отрасли в общем объеме производимой в районе промышленной продукции – 93%). Однако имеется перспектива улучшения социально-экономической ситуации за счет разработки новых месторождений нефти, что повысит не только собственные доходы, сколько будет способствовать росту занятости населения, развитию инфраструктуры, развитию предприятий малого и среднего бизнеса.

Главной проблемой является финансовая зависимость социально-экономического развития района от дотаций вышестоящих бюджетов и недофинансирование бюджета. Особенно это важно учесть в связи с непропорциональным распределением регулирующих налогов, централизацией денежных средств в Федеральный бюджет и усилением нагрузки на местные бюджеты в связи с увеличением заработной платы работникам бюджетной сферы и повышением оплаты за коммунальные услуги.

В 2003 г. общая сумма доходов, остающихся в распоряжении района после перечисления доли в федеральный, областной, окружной бюджеты и внебюджетные фонды удовлетворит потребности района в расходах только на 11%. Остальные поступают из других уровней бюджетов:

- 12,9 млн р. (0,5%) из федерального (в виде детских пособий);
- 1816,9 млн р. (72%) – из окружного бюджета в виде дотаций, инвестиций и других платежей.



На сегодняшний день явное недофинансирование нижестоящих бюджетов вышестоящими и возникшая по этой причине проблема межбюджетных отношений до сих пор не до конца отрегулирована на федеральном уровне.

Для успешного решения названных проблем можно предложить следующие меры:

1. Необходимо на федеральном уровне законодательно установить налогово-бюджетную автономию субъектов РФ и местного самоуправления. Это повысит заинтересованность в эффективном управлении финансами и будет способствовать созданию благоприятных условий для социально-экономического развития территорий. Оставить в распоряжении местных бюджетов до 80% доходов, что позволит сократить отчисления от вышестоящих бюджетов. По оценке специалистов Фонда регионального развития.

2. Необходимо проводить распределение финансовой помощи по единой методике на основе объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов. Это будет способствовать выравниванию бюджетной обеспеченности населения и доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, эффективном использовании налогового потенциала, повышении эффективности бюджетных расходов. Для этого не должны быть использованы отчетные данные фактически произведенных доходов и расходов за предыдущий период. Методики распределения финансовой помощи должны быть утверждены на федеральном уровне. Критерием являются показатели налоговых поступлений и расходов местных бюджетов в расчете на душу населения.

3. Передавать полномочия и ответственность за выполнение отдельных функций от вышестоящих органов органам местного самоуправления только при соответствующем финансовом обеспечении. Это повысит ответственность за выполнение этих полномочий, за собираемость налогов, за расширение налоговой базы.

4. Восстановить распределение платежей за пользование недрами в определенной пропорции между федеральным, региональным и местным бюджетами (например, в соотношении 40 : 30 : 30).

5. Реформировать налоговую систему на территории, то есть изменить порядок взимания налогов от налогоплательщиков. Разрешить предприятиям малого бизнеса добровольно выбирать уплачивать или не уплачивать НДС, так как предприятиям, работающим по упрощенной налоговой системе, законодательно установлена неуплата НДС. Это приводит к отказу предприятий-покупателей работать с малым бизнесом.

Таким образом, предлагаемые мероприятия должны обеспечить экономическую эффективность, бюджетную ответственность и социальную справедливость.

В заключение следует отметить, что неотработанность основных принципов формирования и исполнения бюджетов всех уровней, продолжающееся реформирование налоговой и бюджетной систем, перетягивание федеральным центром на себя большинства доходов и одновременное перекаldывание на плечи местных бюджетов большинства расходов и на сегодняшний день все еще создают трудности и проблемы в этой сфере. Все это вынуждает местные власти искать собственные решения названных проблем. Однако решение этих проблем возможно либо при общем оздоровлении федеральной бюджетной и налоговой политики, либо при расширении экономической самостоятельности муниципальных образований.

Зависимость местных бюджетов от отчислений вышестоящих бюджетов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов.

Согласно Бюджетного Кодекса предполагается увеличение налога на добычу нефти и газа. Но считаю целесообразным часть прироста налога оставить на территории, где эти ископаемые добываются. Это позволит снизить долю отчислений из вышестоящих бюджетов.

Целесообразно пересмотреть распределение части поступлений по налогам в пользу местных бюджетов. Особенно это касается платежей за пользование лесным фондом что составляет долю в консолидированном бюджете 0,09%, платежей за пользование водными объектами – 0,05%. Федеральный бюджет вполне бы мог обойтись без столь несущественных финансовых источников, в то время для местных бюджетов данные доходы были бы весьма ощутимыми.