**ГОУ ВПО**

**ВСЕРОССИЙСКИЙ ЗАОЧНЫЙ**

**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

**КАФЕДРА РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ**

**ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТА И МАРКЕТИНГА**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**По дисциплине «Экономика муниципального сектора»**

На тему «Доходы и расходы муниципальных образований»

(на примере бюджета г.Липецка)

Исполнитель: Смекалина Наталья Валерьевна

Специальность ГиМУ

Специализация муниципальное управление

№ зачетной книжки 04МГБ01938

Руководитель: Мигита Владимир Анатольевич

**Липецк 2009**

Содержаниестр.

Введение…………………………………………………………………………...3

**Глава 1.** Теоретические основы формирования и расходования бюджетных средств муниципального образования…………………………………………5

1.1. Местные бюджеты как главная финансовая база местных органов власти………………………………………………………………………………5

1.2. Доходы муниципальных бюджетов…………………………………………8

1.3. Расходы муниципальных бюджетов……………………………………….16

**Глава 2.** Анализ формирования и расходования средств бюджета г. Липецка………………………………………………………………………...20

2.1. Анализ бюджетного устройства г. Липецка………………………………20

2.2. Доходы бюджета г. Липецка за 2008 – 2011гг………………………….....24

2.3. Расходы бюджета г. Липецка за 2008 – 2011 гг…………………………...29

**Глава 3.** Основные направления совершенствования использования бюджетных средств муниципального образования……………………...……33

3.1. Предложения по повышению эффективности формирования и исполнения местных бюджетов………………………………………………...33

3.2. Информационные системы и оптимизационные модели управления бюджетным процессом в г.Липецке……………………………………………39

Заключение……………………………………………………………………….43

Список используемой литературы……………………………………………...46

Приложения……………………………………………………………………...49

**Введение**

Актуальность проблемы муниципальных образований, бюджетного процесса в муниципальных образованиях существует уже не первый год.

Реформы и преобразования в политической, экономической, социальной сферах поставили много новых проблем перед администрациями муниципальных образований. Прежняя экономическая система с привычными ценностями и подходами к решению проблем ушла в прошлое. Муниципальные образования получили политическую и экономическую самостоятельность, но реформирование межбюджетных отношений запаздывает по отношению к экономическим и политическим реформам. Муниципальные образования оказались не готовыми решать практические вопросы, формировать и оценивать финансовые ресурсы, выбирать стратегию развития муниципального образования.

Идущая в Российской Федерации реформа системы межбюджетных отношений, по своей сути, предусматривает постепенный переход к нормативной оценке потребностей бюджетов разного уровня с целью определения финансовой помощи.

Целью написания данной курсовой работы является изучение сущности доходов и расходов муниципального образования.

Такая направленность обусловила постановку и выполнение следующих задач в ходе работы:

* изучение сущности финансов муниципального образования;
* рассмотрение местных бюджетов в качестве главной финансовой базы местных органов власти;
* изучение структуры доходов муниципального образования;
* выявление имеющихся источников доходов муниципальных образований;
* изучение расходных обязательств муниципальных образований;
* изучение структуры и размера доходов и использования бюджетных средств определенного муниципального образования;
* предложения по повышению эффективности формирования и исполнения местных бюджетов;

Объектом исследования курсовой работы являются доходы и расходы местного бюджета города Липецка. Оптимальным промежутком времени, в течение которого возможно рассмотреть динамику доходов и расходов бюджета, является период в 3-4 года а более. Для изучения были взяты бюджеты 2008г., 2009г., и плановые бюджеты 2010г, 2011г.

Предметом исследования являются документы, отражающие поступление финансовых средств в местный бюджет и их использование.

Первая часть курсовой работы посвящена теоретическим аспектам формирования и расходования финансов муниципальных образований. Здесь приводится краткая характеристика местных бюджетов, их виды. Раскрываются понятие, классификация и правовые основы доходов местных бюджетов, расходов местных бюджетов. Приводится сущность налоговых и неналоговых доходов, обязательных и необязательных расходов.

Особое место уделено второй, практической части работы, в которой проводится анализ формирования и расходования финансовых ресурсов города Липецка. Здесь рассмотрено бюджетное устройство города, проведен анализ доходов и расходов бюджета г.Липецка за 2008-2011гг.

В третьей части приводятся предложения по повышению эффективности расходования денежных средств местного бюджета, рассматривается возможность использования информационных систем и оптимизационных моделей управления бюджетным процессом в г.Липецке.

При написании работы были использованы методические указания, нормативные и законодательные документы, действующие в настоящее время: Конституция РФ, 1993г., Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, принятые органами местного самоуправления.

**Глава 1. Теоретические основы формирования и расходования бюджетных средств муниципального образования**

* 1. **Местные бюджеты как главная финансовая база**

**местных органов власти**

В условиях рыночной экономики государственные и муниципальные органы выполняют функции регуляторов производства, участников обмена и хозяйствующих субъектов, для обеспечения которых создана финансовая система из трех уровней: федерального, регионального, муниципального. Каждый бюджетный уровень в свою очередь обеспечивает финансовые потребности своего уровня власти, оставаясь составной частью единой бюджетной системы страны.

С 1 января 2009 г. вступает в силу в полном объеме Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно положениям этого Закона, местное самоуправление базируется на трех принципах: самостоятельность, самоорганизация и самодостаточность. Иначе говоря, муниципальные образования сами принимают решения, сами исполняют их и сами изыскивают источники финансирования для воплощения в жизнь этих решений. Таким образом, муниципальные образования обязаны наращивать свой потенциал за счет развития собственной экономики.

Существует множество вариантов трактовки понятия «финансы», но, в общем, финансами муниципальных образований можно назвать совокупность денежных средств, направляемых на экономическое и социальное развитие муниципальных образований. Основными их составляющими являются местные бюджеты, средства хозяйствующих субъектов, муниципальные внебюджетные фонды.

Правовой основой местных бюджетов в РФ на сегодня являются: Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, а также нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, принятые органами местного самоуправления в пределах своей компетенции.

Статья 14 Бюджетного кодекса РФ дает определение понятию «бюджет муниципального образования (местный бюджет)» – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для финансового обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения органов местного самоуправления.

Каждое муниципальное образование имеет свой собственный бюджет. Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. (Ст. 52 131-ФЗ)

Муниципальные бюджеты являются финансовой основой органов местного самоуправления. Помимо вопросов местного значения, их средства используются также для решения общегосударственных и региональных экономических и социальных задач (при реализации федеральных и региональных целевых программ).

Местный бюджет выполняет три основных функции: формирование денежных фондов, обеспечи­вающих финансирование 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.

Бюджет муниципального образования, являясь частью бюджетной системы РФ, связан с бюджетами вышестоящего уровня. Так местные бюджеты формируются в основном бюджетами субъектов РФ.

Российское законодательство закрепляет право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местные бюджеты. Причем самостоятельность означает достаточный уровень собственных доходов, наличие права определять направления расходования бюджетных средств (исходя из компетенции органов местного самоуправления) и использовать по своему усмотрению доходы, дополнительно получаемые в ходе исполнения бюджета, также наличие права на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, социальных норм и нормативов, устанавливаемых органами государственной власти. Составляется бюджет на основе исходных показателей – объема ВВП, темпа роста ВВП, уровня инфляции, курса рубля, мировых цен на часть природных ресурсов.

Решение о бюджете принимается на финансовый год и вступает в силу со дня подписания. Органы местного самоуправления ведут учет и представляют вышестоящим органам власти сведения об исполнении местных бюджетов. Отчет об исполнении местного бюджета органы местного самоуправления должны предоставлять населению муниципального образования через публичные слушания и СМИ. Согласно статье 132 Конституции РФ органы государственной власти субъектов РФ не имеют права осуществлять контроль за целесообразностью расходования средств местных бюджетов, в том числе направляемых на исполнение муниципального заказа, поэтому отчет – не более чем констатация происшедших событий.

Рассматривая бюджет в виде основного финансового плана, отметим, что в нем представлены все его составляющие: доходы по конкретным источникам поступлений; денежные расходы (использование фондов денежных средств) по конкретным направлениям и мероприятиям; соизмерение денежных расходов и доходов на основе балансовых расчетов.

В каждой административно-территориальной единице доходы и расходы хозяйствующих субъектов и органов власти включаются в сводный финансовый баланс (Приложение 1), характеризующий финансовую обеспеченность конкретного муниципального образования с учетом деятельности предприятий и организаций независимо от форм собственности [18, с.371]

Через механизм бюджетных доходов и расходов происходит перераспределение средств из производственной сферы в непроизводственную, а также между социальными слоями населения.

Законодательством о местном самоуправлении предусматривается разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней: муниципальных районов и муниципальных поселений. Между собой эти бюджеты не соподчинены. У каждого свои полномочия и реализуются они самостоятельно. При этом возможна передача каких-то полномочий с передачей финансовых ресурсов для их осуществления. Это определяется готовностью бюджетов каждого уровня осуществлять дополнительные полномочия.

С точки зрения содержания деятельности выделяют текущий бюджет и бюджет развития. Текущий бюджет представляет собой совокупность доходов и расходов органов местного самоуправления, обеспечивающих первоочередные нужды городского хозяйства (расходы по финансированию постоянно действующих хозяйственных структур местного самоуправления), то есть средства для поддержания функционирования городского хозяйства. Бюджет развития включает в себя совокупность доходов и расходов, направляемых на совершенствование и развитие городского хозяйства.

* 1. **Доходы муниципальных бюджетов**

Ссылаясь на статью 6 Бюджетного кодекса РФ можно утверждать, что доходы бюджета – это те денежные средства, которые поступают в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Доходы местных бюджетов подразделяются на собственные и субвенции от вышестоящих бюджетов на выполнение делегированных государственных полномочий. К собственным доходам относят:

* средства от самообложения граждан;
* средства от местных, региональных и федеральных налогов и сборов;
* безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления;
* доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
* часть прибыли муниципальных унитарных предприятий и часть доходов от оказания платных услуг;
* штрафы, устанавливаемые органами местного самоуправления;
* добровольные пожертвования и иные поступления.

Понятие «собственные доходы» существенно изменилось, теперь оно включает поступления из вышестоящих бюджетов, хотя на их объем местное самоуправление влиять не может. Эти возможности распространяются на доходы, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе. Также исключены понятия «регулирующие доходы», «налоговые доходы», «неналоговые доходы».

Исходя из этого можно подразделять собственные доходы муниципальных образований на регулируемые и нерегулируемые сверху, хотя смысл их в итоге не меняется. К первым относятся доходы от налогов по временным нормативам отчислений и финансовая помощь из бюджетов вышестоящего уровня. Вторую группу доходов составляют доходы от собственной производственно-финансовой деятельности и закрепленных на постоянной основе налогов.

Теперь подробнее рассмотрим структуру собственных доходов муниципального образования. Самообложение – принципиально новая форма пополнения местных бюджетов, которая заключается в разовых платежах граждан, осуществляемых для решения конкретных вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются (передают во временное или в постоянное пользование) муниципальным имуществом. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты. Значительное повышение уровня доходов от использования находящегося в муниципальной собственности имущества практически невозможно. Это связано с тем, что местное самоуправление не распоряжается значительными ресурсами, также ограничено в правах использования даже муниципальной собственности.

С ростом уровня жизни усиливается коммерциализация муниципального обслуживания, что означает увеличение доходов местного бюджета за счет оказания платных услуг. На развитие муниципальных образований направляется также часть финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов. Это средства муниципальных предприятий и учреждений, значительная часть которых относится к сфере социальной и производственной инфраструктуры (школы, больницы, детские сады, ЖКХ и др.). Кроме того, это часть финансовых ресурсов коммерческих организаций, которая направляется на социально-экономическое развитие территории. Десять-пятнадцать лет назад практически каждое крупное предприятие содержало объекты социально-культурного и жилищно-коммунального характера (детские сады, профилактории, дома отдыха, детские летние лагеря и т.п.). В последние годы многие предприятия оказались не в состоянии финансировать эти расходы, и отказались от объектов, содержание которых пришлось взять на себя органам местного самоуправления. Однако организации нередко продолжают участвовать в благоустройстве, озеленении прилегающих к ним территорий, за счет средств хозяйствующих субъектов осуществляется обучение и повышение квалификации их персонала. Предприятиями, имеющими наиболее устойчивое финансовое положение, осуществляется строительство жилья для своих работников.

Тенденцией последних лет становится повышение доли финансовой помощи от бюджетов других уровней в бюджетах муниципальных образований, что усиливает зависимость местных бюджетов.

Согласно БК РФ средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, принято называть трансфертами. Трансферты одновременно служат инструментом межбюджетного регулирования и источником доходов местного бюджета.

Межбюджетные трансферты имеют следующие формы.

1. Дотации - средства, предоставляемые местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения. На них приходится основная часть всех трансфертов.
2. Субсидии - денежные средства, пособия, финансовая помощь, выделенные из государственного бюджета местным органам власти, предприятиям, населению и предназначенные на строго определенные цели.
3. Субвенции – денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае неиспользования их по целевому назначению в установленный срок. Порядок предоставления субвенций устанавливается нормативными правовыми актами органов государственной власти.
4. Бюджетный кредит - форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основах. Он предоставляется для покрытия кассовых разрывов в связи с несовпадением сроков финансирования расходов и наличием средств.
5. Трансферты в виде финансовой помощи бюджетам отдельных муниципальных образований и иные безвозмездные и безвозвратные перечисления.

Для обеспечения финансовых взаимоотношений между различными уровнями бюджетной системы РФ, то есть обеспечения межбюджетных отношений, в федеральном и региональных бюджетах образуются специальные фонды.

1. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований. В федеральном бюджете образован Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ, в региональных бюджетах образуются региональные фонды финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), а в муниципальных районах – районный фонд финансовой поддержки поселений.
2. Фонд софинансирования социальных расходов предоставляет субсидии для долевого финансирования приоритетных социально-значимых расходов муниципальных образований, список которых часто формируется самим регионом, порой включает и вопросы местного значения, так как в законодательстве нет явного указания на возможность использования средств фонда на текущие расходы.
3. Региональный Фонд муниципального развития предоставляет муниципальным образованиям субсидии для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципального образования, инвестиций в собственность муниципального образования. Потребность в инвестициях определяется как стоимость предложенного муниципальными образованиями проекта, умноженная на долю софинансирования из фонда муниципального развития.
4. Фонд компенсаций служит для целей делегирования полномочий Центра на уровень субъектов РФ и местного самоуправления. Они связаны с предоставлением социальных льгот, которые могут устанавливаться на уровне региона и тем не менее финансирование которых может передаваться на муниципальный уровень.

С переходом России на рыночные основы хозяйствования доходы стали формироваться, главным образом, из налоговых поступлений, что означало их перевод на правовую основу, регулируемую законом. В настоящее время доходы от собственной производственно-финансовой и коммерческой деятельности муниципальных образований не превышают и 10% всех доходов, что означает: остальные более 90% доходов муниципальные образования получают благодаря налоговым поступлениям и финансовой помощи из других бюджетов, при этом важна пропорция между ними.

Статья 8 Налогового кодекса РФ определяет понятие налога – обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Налоговая система РФ представлена федеральными, региональными и местными налогами (Приложение 2).

Федеральные налоги устанавливаются федеральным законодательством и взимаются на всей ее территории (НДС, НДФЛ, ЕСН, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина). (Ст.13 НК РФ)

Статьями 55-59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установлено, что единые для уровня бюджетной системы нормативы отчислений от федеральных налогов устанавливают не ежегодные законы о бюджетах, а Бюджетный кодекс. Это повышает предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого бюджетного уровня. Также законодательно запрещено установление нормативов отчислений в местные бюджетына ограниченный срок. Полномочия по установлению нормативов отчислений в местные бюджеты от региональных налогов переданы субъектам РФ, причем нормативы должны быть установлены исходя из зачислений в местные бюджеты не менее 20% налога на доходы физических лиц.

Региональные налоги устанавливаются федеральным законодательством и взимаются на всей ее территории, но конкретные их ставки определяются законами субъектов РФ. К ним относятся: транспортный налог; налог на игорный бизнес, налог на имущество организаций. (Ст.14 НК РФ)

Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений. Законодательно запрещено установление нормативов отчислений в местные бюджетына ограниченный срок.

Местные налоги устанавливаются федеральным законодательством и взимаются на всей ее территории, а их ставки конкретизируются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. К местным относятся: земельный налог, налог на имущество физических лиц. (Ст.15 НК РФ)

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений в соответствии с законодательством РФ.

Органы местного самоуправления [городского округа](#sub_20106) обладают полномочиями по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и [муниципальных районов](#sub_20105). Установление нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

За счет механизма нормативов налоговых отчислений происходит перетягивание средств в региональные бюджеты за счет местных бюджетов. Это происходит из-за более высокого потенциала городов – столиц регионов, которые становятся донорами для региона – дотационера. Часто при росте налогового потенциала доходы городского бюджета могут сокращаться. Доля финансовой помощи в доходах бюджета значительна, что говорит о высокой централизации средств в региональных бюджетах.

При недостаточности бюджетных средств органы местного самоуправления вправе привлекать дополнительные источники, покрывающие дефицит бюджета*,* которые не включаются в общую сумму доходов бюджета муниципального образования. В качестве таких источников выступают внутренние и внешние муниципальные заимствования у физических и юридических лиц.

Для муниципального образования структура получаемых доходов важна, так как связана с возможностями самостоятельного использования средств, потенциалом их роста. Основная проблема, с которой сегодня сталкиваются руководители муниципальных образований - постоянная нехватка средств не только на развитие, но и на текущие нужды. Вопрос об удовлетворении финансовых потребностей муниципалитетов – это, прежде всего вопрос о доходах местных бюджетов. Причем это не является особенностью России, а присуще всем странам без исключения.

Необходимость увеличения доходов бюджета является одной из актуальнейших задач современности. Исполнительные и законодательные органы России стремятся найти такое решение этой задачи, которое позволит преодолеть последствия системного кризиса и сопутствующих ему осложнений в экономике и приведет к значительному повышению реальной величины доходов бюджета на всех уровнях бюджетной системы страны.

* 1. **Расходы муниципальных бюджетов**

Составление любого бюджета начинается с планирования расходов, поскольку в них отражается цель деятельности органа власти. Расходы бюджета, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, представляют собой денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и органов местного самоуправления.

Классификация видов расходов, прежде всего, исходит из того, на какие цели будут направлены бюджетные средства. Обычно бюджетные классификации выделяют две основные группы расходов: обязательные (на финансирование отраслей городского хозяйства, связанные с поддержанием определенного уровня его развития) и необязательные расходы (на мероприятия краткосрочного характера).

Не менее важным является деление расходов на текущие и капитальные расходы, так как данная классификация позволяет увидеть динамику развития муниципального образования.

Капитальные (инвестиционные) расходы бюджетов представ­ляют собой часть расходов бюджетов, обеспечивающую инноваци­онную и инвестиционную деятельность. В составе капитальных расходов бюджетов может формироваться бюджет развития.

К текущим расходам бюджетов относятся расходы, обеспечи­вающие текущее функционирование органов местного самоуправ­ления, бюджетных учреждений, оказание поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования или иным пра­вовым актом органа местного самоуправления. Бюджетные расходы осуществляются в соответствии с расходными полномочиями и обязательствами, то есть правами и обязанностями органов власти в пределах своей компетенции. Каждый уровень власти имеет свои расходные полномочия, причем нормативные акты должны финансироваться принимающей их стороной, а не исполняющей. Перечень нормативных актов, заключенных договоров и соглашений, предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств ме6стного бюджета, образует реестр расходных обязательств.

В соответствии с законодательством России обязательными для муниципальных образований являются только такие расходы, ко­торые в таком качестве определяет закон, а также расходы, необходимые для оплаты и обслуживания долгов и задолженности, появляющихся из договорных обяза­тельств и судебных решений. Разнообразные расходы местных бюджетов отражают разделение компетенции между территори­альными уровнями государственной власти.

Исключительно из местных бюджетов финансируются сле­дующие виды расходов:

* содержание органов местного самоуправления;
* формирование муниципальной собственности и управление ею;
* организация, содержание и развитие учреждений образова­ния, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, СМИ и т.д.;
* содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
* организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
* муниципальное дорожное строительство;
* благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
* организация утилизации и переработки бытовых отходов;
* 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.

Помимо обязательных расходов, органы местного самоуправления могут самостоятельно назначать расходы при условии, что они не входят в перечень запрещенных, а все обязательные расходы предвари­тельно были покрыты необходимым объемом поступлений. Требование сбалансированности мест­ных бюджетов устанавливает пределы применения добровольных расходов.

Наибольший удельный вес в расходах муниципальных бюджетов занимают расходы на социальную сферу. Формирование этих расходов должно осуществляться на основе минимальных государственных социальных стандартов (МГСС). Этогосударственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ.

Установление МГСС, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг входит в компетенцию органов государственной власти РФ.

Главной проблемой большинства местных бюджетов является бюджетный дефицит, то есть превышение расходов бюджетов над их доходами. Размер дефицита местного бюджета не может превышать 3% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъек­та Российской Федерации

В расходной части муниципального бюджета предусматривает­ся создание резервных фондов исполнительных органов местного самоуправления, размер которых устанавливается представительными органами местного самоуправления при утвержде­нии бюджета на очередной финансовый год. Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расхо­дов (проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Порядок расходования средств резервных фондов устанавливается нормативными актами органов местного самоуправления. Исполнительный орган местного самоуправления обязан ежеквартально информировать представительный орган местного самоуправления о расходовании средств резервного фонда.

На сегодняшний день, исходя из сообщений пресс-службы Счетной палаты РФ, количество самодостаточных муниципальных образований не превышает 2% от их общего числа. Таким образом, по мнению СП РФ, местные бюджеты не располагают средствами на выполнение в полной мере мероприятий по реализации закона о местном самоуправлении.

**Глава 2. Анализ формирования и расходования**

**средств бюджета г. Липецка**

* 1. **Анализ бюджетного устройства г. Липецка**

Формирование и исполнение местных бюджетов является актуальной темой для любого муниципального образования. Хотя муниципальные образования и самостоятельны в данном вопросе, субъект РФ оказывает существенное влияние на процессы формирования и исполнения местных бюджетов.

Город Липецк является областным центром Российской Федерации с 6 января 1954 г. Сегодня Липецк – административный, научный, культурный и индустриальный центр области. В 2006 году он был признан самым благоустроенным городом России по итогам федерального конкурса.

Согласно статье 43 Устава города, Липецк имеет свой собственный бюджет (городской бюджет), формирование, утверждение, исполнение которого, а также контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральным законодательством, а также принимаемыми в соответствии с ними законами Липецкой области.

В городском бюджете города Липецка раздельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами Липецкой области, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

Официально публикуются: проект городского бюджета, решение об утверждении городского бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения городского бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание.

Положение об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в г.Липецке было утверждено Липецким городским Советом депутатов 24 сентября 2002 года и определяет основные понятия, содержание и механизм осуществления бюджетного устройства и бюджетного процесса в г. Липецке. Данное положение базируется на конституционном единстве бюджетной системы РФ.

Основываясь на вышеуказанное Положение бюджетным устройством следует называть организацию и принципы построения бюджетной системы, которая основывается на принципах:

* единства бюджетной системы;
* самостоятельности бюджета;
* полноты отражения доходов и расходов бюджета;
* сбалансированности бюджета;
* эффективности и экономности использования бюджетных средств;
* гласности и др.

Доходы городского бюджета формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации, законами Липецкой области, нормативными правовыми актами городского Совета депутатов за счет налоговых и иных поступлений. Расходы городского бюджета осуществляются в формах, предусмотренных бюджетным законодательством.

Городской Совет депутатов вводит местные налоги, сборы, устанавливает размеры ставок по ним, предоставляет льготы по их уплате в пределах предоставленных им прав, причем правовые акты городского Совета депутатов о внесении изменений и дополнений в свои нормативные и правовые акты о налогах и сборах, вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до утверждения местного бюджета на очередной финансовый год.

Расходы бюджета г.Липецка делятся на капитальные и текущие расходы. В составе капитальных расходов бюджета формируется бюджет развития. В расходной части бюджета города также предусматривается создание резервного фонда администрации города (фонд непредвиденных расходов), размер которого не может превышать 1/2 процента утвержденных расходов городского бюджета. Администрация города ежеквартально информирует городской Совет депутатов о расходовании средств резервного фонда.

В расходной части городского бюджета запрещается создание резервных фондов представительных органов местного самоуправления и депутатов представительных органов.

Бюджетные учреждения расходуют бюджетные средства в соответствии с утвержденными сметами только на: оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами; перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; трансферты населению; командировочные и иные компенсационные выплаты работникам; оплату товаров, работ и услуг по заключенным муниципальным контрактам и в соответствии с утвержденными сметами без заключения муниципальных контрактов. На другие цели бюджетные средства не расходуются.

Бюджетные учреждения, органы местного самоуправления города, муниципальные предприятия, муниципальные заказчики ведут реестры закупок товаров, работ и услуг, где указываются наименование этих товаров, работ или услуг, наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг, а также цена и дата закупки.

Реестр расходных обязательств города Липецка ведется в том порядке, который был установлен администрацией города и представляется администрацией города в администрацию области.

В случае утверждения бюджета города с дефицитом источники его финансирования утверждаются Липецким городским Советом депутатов в решении о бюджете на очередной финансовый год. Ими могут быть:

* муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;
* кредиты, полученные от кредитных организаций;
* бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней;
* поступления от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;
* изменение остатков средств на счетах по учету средств городского бюджета.

Межбюджетные трансферты из областного бюджета предоставляются бюджету города в форме:

1. финансовой помощи, в том числе дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
2. субвенции из региональных фондов компенсаций;
3. иных безвозмездных и безвозвратных перечислений;
4. бюджетных кредитов.

В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, главное управление Банка России по Липецкой области, Контрольно-счетная комиссия города Липецка. Главным распорядителем средств городского бюджета является администрация города и бюджетное учреждение, имеющее право распределять бюджетные средства.

Департамент финансов администрации города Липецка осуществляет непосредственное составление проекта бюджета, которому предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития области, города и отраслей экономики.

**2.2. Доходы бюджета г. Липецка за 2008 – 2011 гг.**

Бюджет города Липецка на 2008 год был сформирован с учетом требований БК РФ и утвержден сессией Липецкого городского совета депутатов 29.11.2007г. по доходам в сумме 6 214 535,6 тыс. рублей, по расходам в сумме 6 633 048,6 тыс. рублей, с дефицитом 418,5 млн. рублей. Сумма дефицита составила 12,2% утвержденного общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений, что соответствует требованиям ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ, так как в состав источников финансирования дефицита включено снижение остатков средств на счетах по учету средств бюджета города, а также поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности города.

Из общей суммы доходов в бюджете города собственные доходы составляют около 70% или 4307,7 млн. рублей, в том числе поступления налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Это: 10% налога на доходы физических лиц и 3,8% налога на прибыль, и в абсолютной сумме составляет 513 млн. рублей, которая направлена на расходные потребности в капитальных вложениях.

Доля бюджета города Липецка составляет около 20% консолидированного бюджета Липецкой области. Это определяется наличием градообразующего предприятия, поступления от которого вносят большой вклад в бюджет города. Липецкая область, считающаяся регионом - донором, самодостаточна, но Липецк практически не обеспечен средствами в должной степени.

Для качественного составления проекта бюджета перед всеми главными распорядителями средств городского бюджета была поставлена задача: провести анализ эффективности всех расходов бюджета. Для решения этой задачи, в первую очередь, была проведена полная инвентаризация городских целевых программ и нормативно – правовых актов, регулирующих деятельность бюджетополучателей.

При составлении проекта бюджета на 2008г. предполагалось, что доходная его часть может быть увеличена за счет увеличения нормативов отчисления от налога на прибыль и платы за негативное воздействие на окружающую среду, и было предложено обратиться с соответствующей инициативой в органы государственной власти. К тому же в 2009 году бюджет Липецка лишили части доходов на прибыль и налогов на доходы с физических лиц.

Бюджет города Липецка на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов был утвержден решением Липецкого городского Совета депутатов от 16.12.2008 г. Приложением к бюджету был установлен перечень главных администраторов доходов бюджета города Липецка на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов (таблица 1).

**Таблица 1**. Перечень главных администраторов доходов бюджета города Липецка на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов

|  |  |
| --- | --- |
| Код бюджетной классификации РФ | Наименование главного администраторадоходов местного бюджета |
| 602 | Администрация города |
| 603 | Департамент финансов администрации г. Липецка |
| 606 | Департамент экономики администрации г. Липецка |
| 611 | Департамент градостроительства и архитектуры администрации г.Липецка |
| 612 | Департамент городского транспорта администрации г. Липецка |
| 613 | Департамент жилищно-коммунального хозяйства администрации г.Липецка |
| 617 | Управление муниципального заказа администрации г. Липецка |
| 619 | Департамент дошкольного образования администрации г. Липецка |
| 620 | Департамент образования администрации г. Липецка |
| 621 | Департамент физической культуры и спорта администрации г. ипецка |
| 622 | Департамент культуры администрации г. Липецка |
| 623 | Департамент здравоохранения администрации г. Липецка |
| 625 | Департамент социальной защиты населения администрации г. Липецка |
| 629 | МУ «Земельные ресурсы г. Липецка» |

Проведем анализ формирования плановых доходов бюджета города Липецка на период 2009-2011 гг., который позволяет сделать вывод, что в целом имеется положительная динамика основных показателей бюджетов (Приложение 3,4).

Так, доходы бюджета г. Липецка в течение 2008 – 2011 гг. возрастут на 41,94%, составив 8 801 731,4 тыс. руб. (рисунок 1).

**Рисунок 1**. Динамика общего объема доходов бюджета города Липецка

за период 2008 – 2011гг., тыс. руб.

В 2008 г. окончился переходный период, а с 2009 г. Липецк перешел на финансирование по среднедушевому принципу лишь в сфере образования, поэтому в последние годы руководители всех муниципальных образований изыскивали все возможные резервы собственных доходов. Такой вывод можно сделать исходя из выступлений Главы Администрации Липецкой области Олега Королёва.

Согласно бюджету города Липецка на 2009 год общий объем поступлений доходов в бюджет будут составлять собственные доходы (налоговые и неналоговые поступления) в размере 5289500,4 тыс. руб., что составит 71% общего объема доходов бюджета, а также безвозмездные поступления в виде субвенций бюджетам субъектов РФ и муниципальным образованиям в размере 2129957,9 тыс. руб. – это остальные 29% от дохода бюджета города (рисунок 2).

**Рисунок 2.** Объем поступлений доходов в бюджет города Липецка на 2009 год, тыс. руб.

Доля безвозмездных поступлений в последующие годы по данным прогнозов должна снижаться, соответственно увеличивая налоговые и неналоговые доходы бюджета города Липецка. Рост собственных доходов в бюджете будет постепенным и незначительным и не составит даже 10% за три последующих года (рисунок 3).

**Рисунок 3.** Сравнительные данные объемов поступления

доходов бюджетов 2009г., 2010г., 2011г., %

Изменение имеется не только в абсолютной величине, но и в структуре доходов. В 2009 году большую часть собственных доходов бюджета Липецка составят налоги на прибыль, доходы (НДФЛ). Это 2 594 290 тыс. руб., что в относительном выражении – 49%. На втором месте – налоги на имущество (налог на имущество физических лиц, земельный налог) – 23% в размере 1 222 735 тыс. руб. и доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности – 20% в размере 1 055 174,4 тыс. руб.

Сравним структуру собственных доходов бюджета г. Липецка на 2009 г. с соответствующими доходами бюджетов планового периода 2010 и 2011 гг. На гистограмме (рисунок 4) видно, что наблюдается повышение доли налогов на прибыль и доходы в общем объеме налоговых и неналоговых доходов бюджета с 49% в 2009 г. до 51% и 56% в 2010 г. и 2011 г. соответственно. При этом уменьшится доля доходов от налогов на имущество с 23% до 20%, сократятся доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности с 20% до 17%. Доля доходов бюджета от остальных источников поступления бюджетных средств по плану существенно не изменится.

**Рисунок 4.** Структура налоговых и неналоговых доходов бюджета

города Липецка 2009 - 2011 гг., %

Однако прогнозы повышения налога на прибыль можно считать очень оптимистичными, так как в условиях финансового кризиса, трудно говорить о высокой степени достоверности прогнозов тех или иных параметров бюджета, который придется корректировать с учетом меняющихся финансовых условий. Последствия мирового финансового кризиса ощутили предприятия не только Липецка, но и всего нашего региона уже в IV квартале 2008 года. Сегодня большинство организаций сократили свои штаты или уменьшили количество рабочего времени – это отразилось на поступлении налога на доходы физических лиц. Практически на всех предприятиях снизилась прибыль, а особенно тяжелая ситуация складывается сейчас в строительной отрасли.

**2.3. Расходы бюджета г.Липецка за 2008 – 2011 гг.**

Исполнение городского бюджета и кассовое обслуживание исполнения местного бюджета осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством.

Сумма общего объема расходов утвержденного на 2008г бюджета города Липецка составила 6 633 048,6 тыс. руб. Депутаты горсовета, представители Общественной палаты города высказали свои замечания к расходной части проекта бюджета Липецка на 2008 год.

Заместитель председателя горсовета Александр Соколов отметил возросший контроль за использованием бюджетных средств как со стороны департамента финансов, контрольно-счетной палаты, так и со стороны самих распорядителей бюджетных средств. Тем не менее, этого недостаточно: сегодня главные распорядители бюджетных расходов должны увязывать их с показателями эффективности деятельности, ориентированных на конечный результат. В первую очередь это касается жилищно-коммунального хозяйства, капитального строительства, муниципального транспорта как отраслей, составляющих значительную часть расходов городского бюджета.

При формировании расходной части бюджета органы местного самоуправления столкнулись с проблемами. В связи с тем, что в течение последних 3-х лет доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением субвенций) и налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в бюджете города Липецка превышала 30%, в соответствии со статьей 136 БК РФ город Липецк с 2008 года уже не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления.

Общий объем расходов бюджета города Липецка в 2009 году утвержден в сумме 7 660 370,9 тыс. рублей. Общий объем расходов бюджета города Липецка на 2010 год составит 7 972 125,1 тыс. рублей, в том числе условно утвержденные расходы в сумме 200 000 тыс. рублей, и на 2011 год – 8 821 532,2 тыс. рублей, в том числе условно утвержденные расходы в сумме 445 000 тыс. рублей.

Городской бюджет за анализируемый период утверждался с дефицитом. Прогнозируемый дефицит бюджета города Липецка на 2009 год составит 240 912,6 тыс. рублей. Прогнозируемый дефицит бюджета города на 2010 год составляет 144 481,8 тыс. рублей и на 2011 год – 19 800,8 тыс. рублей.

Источниками финансирования дефицита бюджета г. Липецка были установлены: изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета, акции и иные формы участия в капитале, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, а также государственные (муниципальные) ценные бумаги в размере 240 912,6 тыс. руб., 144 481,8 тыс. руб., 19 800,8 тыс. руб. в 2009, 2010, 2011 гг. соответственно (Приложение 5).

Как и доходы, расходы городского бюджета будут также увеличиваться (рисунок 5). Структура расходов городского бюджета не претерпела существенных изменений. Бюджеты по-прежнему имеют социальную направленность.

**Рисунок 5**. Динамика общего объема расходов бюджета города Липецка (без учета условно утвержденных расходов) за период 2008 – 2011гг., тыс. руб.

Большая часть ассигнований направляется в сферу образования (37% в 2009 году, 42% к 2010 и 2011 годам), сферу ЖКХ (17% в 2009 году, 14% к 2010, 2011 годам), здравоохранения (17%). Доля остальных расходов не превышает и 10% от общего их объема (рисунок 6).

**Рисунок 6.** Структура бюджетных ассигнований города Липецка за 2009 - 2011 гг., %

Уменьшение расходов в сфере жилищно-коммунального хозяйства связано с постепенным замещением их постоянно увеличивающимися платежами населения за коммунальные услуги и с привлечением частного капитала. Однако на охрану окружающей среды следует привлекать большую часть средств в связи с тяжелой экологической ситуацией в городе.

Анализ показывает, что средний темп роста доходов превышает средний темп роста расходов. Например, темп роста расходов в городе Липецке за 2009 год составляет 115% по сравнению к предыдущему году, а вот темп роста доходов за 2009г. – 119% также по сравнению к предыдущему году.

Депутаты Липецкого горсовета уже в феврале 2009 года приняли решение о внесении изменений в бюджет города на 2009 год. Бюджет муниципалитета уменьшен на 263 987, 1 тыс. рублей в связи с ожидаемым уменьшением поступлений налога на доходы физических лиц на 43,191 млн. рублей (из-за снижения нормативов отчисления по данному налогу с 33,29% до 32,4 %) и уменьшения субвенций из областного бюджета на 220 796,1 тыс. рублей.

Данные субвенции должны были быть направлены на реализацию ряда областных законов, в частности, «О нормативах финансирования образовательных учреждений» (102,3 млн. рублей), «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере здравоохранения» (27,8 млн. рублей) и др. Соответственно, не будут профинансированы мероприятия, предусмотренные этими законами. Кроме того, снижаются расходы на управленческий аппарат в целом – органов местного самоуправления, департаментов администрации и т.д.

Таким образом, базовые показатели бюджета 2009 года составят: по доходам 7 155 471,2 тыс. рублей, по расходам 7 396 383,8 тыс. рублей.

**Глава 3. Основные направления совершенствования использования бюджетных средств муниципального образования**

**3.1. Предложения по повышению эффективности формирования и исполнения местных бюджетов**

Местное самоуправление – один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и составной частью гражданского общества, а также уровнем публичной власти и элементом рыночной экономической системы.

Президент России Дмитрий Анатольевич Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства – «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху». [32] В своем Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. он отметил, что работа по совершенствованию муниципального законодательства будет продолжаться.

В настоящее время российское местное самоуправление находится на пороге важного рубежа в своем развитии. Во-первых, в декабре 2008 г. отмечается 15-летие действующей Конституции Российской Федерации, заложившей основы новой модели организации местного самоуправления в стране. За прошедшее с тех пор время были созданы законодательные основы местного самоуправления, сформирована его финансово-экономическая база, накоплен огромный общественно-политический опыт работы муниципальных образований.

Во-вторых, 1 января 2009 г. закончился переходный период реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в результате чего все его положения должны вступить в силу на территории каждого из субъектов Российской Федерации (кроме Чечни и Ингушетии).

При разработке, принятии и введении в действие вышеназванного Федерального закона в качестве основных целей реформы обозначались:

* приближение власти к населению за счет повсеместного создания на территории Российской Федерации (если не считать городские округа) муниципальных образований низового уровня – сельских и городских поселений, что вытекало из самой логики конституционных норм;
* четкое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований различных видов – муниципальных районов, сельских и городских поселений;
* разграничение расходных обязательств между уровнями публичной власти, закрепление доходных источников в соответствии с объемом расходных полномочий и ликвидация нефинансируемых мандатов.

Движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления является главным направлением муниципальной политики государства. Стратегическим ориентиром здесь должны стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Необходимо исключить циркулирование средств от муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней бюджетной системы, с последующим возвращением их в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Это позволит в перспективе расширить налогооблагаемую базу не только для местных, но также для федерального и региональных бюджетов.

Ключевым аспектом муниципальной реформы было изменение механизма финансового обеспечения решения вопросов местного значения и исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Основными целевыми ориентирами в этой части были необходимость ликвидации нефинансируемых мандатов, упорядочения работы бюджетной и налоговой систем, движение к соответствию доходных полномочий и расходных обязательств местных бюджетов, повышению их сбалансированности.

В рамках концепции муниципальной реформы этих целей предполагалось достичь путем решения следующих задач:

* обеспечения реальной самостоятельности местных бюджетов за счет закрепления за ними постоянных доходных источников и повышения роли местных налогов, а также расширения прав муниципальных образований в привлечении заемных средств;
* обеспечения формализованных и долгосрочных процедур предоставления финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации муниципальным образованиям, а также гласности процесса предоставления финансовой помощи;
* обеспечения механизмов финансирования переданных муниципальным образованиям государственных полномочий, защищающих интересы муниципальных образований и препятствующих возникновению нефинансируемых мандатов;
* ужесточения контроля за финансовой деятельностью высокодотационных и неплатежеспособных муниципальных образований.

Новая система организации местных финансов была закреплена Федеральным законом №131-ФЗ, изменениями в Бюджетный и Налоговый кодексы России. Серьезной коррекции подверглись как система налоговых источников местных бюджетов, так и механизмы межбюджетных отношений.

В качестве местных налогов были определены только земельный налог и налог на имущество физических лиц. Ранее действовавшие местные налоги: на рекламу; на наследование и дарение, а также местные лицензионные сборы были отменены. Принципиально были изменены нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты.

Реализация на практике решений муниципальной реформы привела, по мнению экспертов, к упорядочению бюджетной системы на фоне снижения фискальной автономии муниципальных образований, сохранения неоднородности региональных моделей межбюджетных отношений и консервации расходной структуры местных бюджетов.

**Однако уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований по-прежнему зависит от усмотрения региональных властей.** Доказательство тому – огромный разброс между субъектами Федерации показателя доли доходов местных бюджетов в консолидированном региональном бюджете. Структура доходов местных бюджетов в последние годы говорит о том, что муниципальные образования очень зависимы от субъектов Федерации в части финансового обеспечения, причем такая зависимость скорее усиливается, чем ослабевает.

Реформа местного самоуправления и межбюджетных отношений в 2003-2007 гг**. не привела к существенным изменениям в структуре расходов муниципальных бюджетов.** Обязательными предпосылками для таких изменений является известная самостоятельность муниципалитетов в определении бюджетных расходов и наличие стимулов в развитии своей доходной базы. На практике же недофинансированность местных бюджетов и целевой характер выделяемых сверху средств означают, что качество бюджетных расходов муниципалитетов не повышается.

Учитывая изложенные выше проблемы и тенденции развития, можно выделить следующие основные векторы возможного совершенствования системы местного самоуправления, которые находят поддержку у экспертов:

1. создание системы стимулов для проведения муниципалитетами активной политики по наращиванию налоговой базы и повышению эффективности расходов;
2. обеспечение различных подходов к территориям с высоким потенциалом развития и территориям, переживающим период сжатия;
3. учет местных приоритетов при формировании финансовой политики.

**В этих целях целесообразно осуществить следующий комплекс изменений бюджетно-налоговой системы.**

1. Нормативы отчисления от федеральных и региональных налогов должны быть федеральным законом **закреплены за муниципальными образованиями в размере, достаточном для выхода на самообеспечение подавляющего числа городских округов как наиболее обеспеченного типа муниципальных образований [14].** Тем самым будет стимулировано развитие ими собственной налоговой базы и расширение зон опережающего развития, исключены непродуктивные встречные финансовые потоки (из муниципалитета – в бюджеты вышестоящего уровня, а затем обратно в качестве трансфертов). **Выбор налогов, нормативы отчислений от которых дополнительно передаются муниципальным образованиям (в качестве единого федерального стандарта), нуждается в тщательной проработке.**
2. В отличие от городских округов, применительно к районам (и, в какой-то мере к поселениям) следует совершенствовать систему межбюджетного выравнивания. Необходимо и по окончании переходного периода сохранить за субъектами Федерации право закреплять за местными бюджетами дифференцированные отчисления от налогов в счет финансовой помощи, без ограничения перечня налогов и сроков.
3. **Необходимо произвести инвентаризацию сохранившихся нефинансируемых мандатов и предусмотреть на них средства.**
4. **Усилить роль местных налогов в формировании доходной части бюджетов** муниципальных образований. Практически повсеместным сегодня является предложение о введении местного налога на недвижимость, закрепленного за поселениями и городскими округами, при условии установления системы налоговых вычетов в целях сохранения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан. Возможно рассмотрение вопроса о придании статуса местных некоторым другим налогам (например, транспортному; налогам, связанным с применением специальных налоговых режимов).

Учитывая, что даже реализация обозначенных выше предложений не исключает наличия финансово несамодостаточных городских округов, а также крупных и с высокой плотностью населения районов и поселений, **в формуле выравнивания бюджетной обеспеченности необходимо учесть проявления эффекта масштаба.**

1. Представляется необходимым **ослабить предусмотренные статьей 136 БК РФ ограничения самостоятельности распоряжения бюджетом муниципальными образованиями**, дотационными в течение последних 3 лет. Представляется неоправданно жестким при дотационности в 10% устанавливать лимит расходов на содержание органов местного самоуправления, при 30% – ограничивать принятие на себя дополнительных расходных полномочий, а при 70% – вводить элементы прямого управления местным бюджетом с регионального уровня.

Предлагаемый комплекс мероприятий, как представляется, способен повысить уровень фискальной автономии муниципальных образований, укрепить их доходную базу и обеспечить рост эффективности бюджетных расходов.

**3.2. Информационные системы и оптимизационные модели управления бюджетным процессом в г.Липецке**

Проводимая в стране бюджетная реформа наряду с административной реформой влечет за собой введение новых форм взаимоотношений между региональной властью и органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений, предполагает особый подход к организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений. Законодательство требует от бюджетных отношений прозрачности, четкости и контроля, скорости и удобного доступа данных.

В настоящее время бюджеты практически всех уровней государственного управления оказались в сложных финансовых условиях и непростая финансовая ситуация с исполнением бюджетов уже стала привычной. Для ряда регионов и городов РФ характерна ситуация, при которой, несмотря на значительное насыщение органов власти, отвечающих за исполнение бюджета, самой современной вычислительной техникой, изменилась лишь производительность труда бухгалтеров и экономистов, но сама методика бухгалтерского учета, изначально ориентированная на ручные расчеты, практически не изменилась, город Липецк не стал исключением. В этой связи возрастает необходимость изыскания путей экономии бюджетных средств, в том числе за счет формирования математически обоснованных стратегий управления бюджетным процессом.

Огромный экономический и финансовый потенциал, имеющийся у бюджетов, в настоящее время используется далеко не в полной мере, что, в частности, обусловлено недостаточной разработанностью вопросов внедрения в процесс управления, их функционированием и развитием различных видов математических моделей. Указанная проблема обусловила необходимость формирования информационных систем, направленных на автоматизацию процесса исполнения бюджетов с помощью интегрированных аналитических систем поддержки принятия управленческих решений. Эти системы предназначены не только для предоставления пользователю возможности получения той или иной отчетной информации в виде различных индексов и индикаторов по планированию и исполнению бюджета, но и предоставляющие возможность автоматизированного формирования оптимальных стратегий управления бюджетными ресурсами в виде готовых планов-графиков движения средств бюджета и всех сопутствующих отчетов. Система поддержки принятия решений должна представлять собой общую операционную среду для моделирования объектов в условиях динамично меняющейся экономической ситуации. Наиболее общая форма построения автоматизированной системы поддержки решений представлена лабораторией макроэкономических
исследований, изображена на рисунке приведена ниже, на рисунке 7.

**Рисунок 7.** Структура системы поддержки принятия управленческих решений

На основе данных используемая система учета позволяет строить всевозможные денежные потоки в моделируемом периоде времени, моделировать и рассчитывать любые финансовые показатели. Основное отличие между денежными потоками и рядами финансовых показателей состоит в том, что компоненты потока измеряются в денежных единицах, в то время как значения показателей могут иметь любую размерность. Операционная среда содержит базовые алгоритмы расчета, а также позволяет пользователю создавать собственные алгоритмы расчета денежных потоков и используемых показателей. Из потока оперативной информации интегрируются только данные, необходимые для осуществления аналитических работ. Организация данных производится по предметному принципу для упрощения составления отчетов.

Рассмотрим структурную схему модели формирования местного бюджета в самом общем виде и некоторые наиболее общие ее характеристики (рисунок 8).

**Рисунок 8.** Структурная схема модели автоматизированного формирования бюджета

Одним из достоинств автоматизированной системы является формирование наиболее благоприятного для лица, принимающего управленческие решения режима активной работы с моделью, который, с одной стороны, предполагает гибкую и проработанную систему изменения входящих данных, а с другой стороны - многогранные механизмы анализа полученного плана-решения.

Применение модели позволит делать оперативный прогноз с учетом условий в соответствии с макроэкономической ситуацией, тенденцией ее развития, и статистикой исполнения бюджета за предыдущие периоды. В настоящее время сделана успешная попытка реализации такого подхода как с использованием оригинальных программных средств, так и с применением широко используемых СУБД.

Применение оперативной модели формирования и исполнения бюджета обусловлено необходимостью проследить влияние динамики действующих законодательных, нормативных и рыночных ограничений на процесс формирования и исполнения бюджета. Модель позволяет выявить альтернативы решения задачи и оценить результаты, к которым они приводят, а также дает возможность определить, какие данные необходимы для оценки имеющихся альтернатив. В итоге это обеспечивает получение обоснованных выводов.

В общем случае подготовка и разработка такой модели, а также ее инфраструктуры и методики применения позволит получить следующие результаты.

1. Улучшение качества управляющих решений. Достаточно часто математические модели предписывают способы действия более рациональные по сравнению с теми, которые определяются на основе интуиции.
2. Улучшение качества координации между подразделениями администрации. Применение математических моделей нередко служило средством, помогающим «из беспорядка сделать порядок».
3. Улучшение качества контроля. Руководству хорошо известно, что непрерывный надзор за исполнением управляющих решений рутинного характера обходится очень дорого. Применение математических моделей позволяет определить стандартные, надежные процедуры контроля за текущей деятельностью.
4. Создание более совершенных систем. Подготовка модели, описывающей процесс генерации и исполнения бюджета муниципального образования, позволит выявить слабые места действующей практики бюджетного процесса в Липецке и одновременно прояснит пути решения вскрытых в результате исследования проблем.

В заключение можно еще раз подчеркнуть, что внедрение различных моделей, прогнозирование и анализ с их помощью полученной информации в общем случае является еще одним средством повышения эффективности формирования и исполнения бюджета города Липецка.

**Заключение**

В ходе выполнения данной выпускной квалификационной работы была изучена сущность формирования доходов и использования средств муниципального образования.

В ходе работы были выполнены поставленные задачи:

* изучена сущность финансов муниципального образования;
* рассмотрен местных бюджетов в качестве главной финансовой базы местных органов власти;
* изучена структура доходов муниципального образования;
* выявлены имеющиеся источников доходов муниципальных образований;
* изучены расходные обязательства муниципальных образований;
* изучена структура и размер доходов и использования бюджетных средств города Липецка;
* выражены предложения по повышению эффективности формирования и исполнения местных бюджетов.

Бюджет муниципального образования – основа финансовых ресурсов местного самоуправления (города, района, поселка, другого муниципального образования, определенного законодательством субъектов РФ). В бюджете муниципального образования могут быть предусмотрены в качестве составной части *сметы доходов и расходов* отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Органы местного самоуправления действуют в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Более детально полномочия органов местного самоуправления определяются нормативно-правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ. Российское законодательство закрепляет право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, контролировать его исполнение.

Возможный состав собственных источников доходов местного бюджета определяется законодательством Российской Федерации. Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и трансфертов на осуществление государственных полномочий, а также неизрасходованный остаток средств по бюджету за про­шлый финансовый год. При недостаточности бюджетных средств органы местного самоуправления вправе привлекать дополнительные источники, покрывающие дефицит бюджета*,* которые не включаются в общую сумму доходов местного бюджета.

Бюджетные расходы в зависимости от их экономического со­держания делятся на текущие расходы и капитальные расходы, согласно экономической классификации расходов бюджетов Рос­сийской Федерации. Применяются также и иные классификации бюджетных расхо­дов. Наибольший интерес представляет классификация расходов в зависимости от приоритетности тех или иных местных расходов. В соответствии с данным подходом расходы ранжируются на не­сколько групп, последовательность которых отражает степень первоочередности расходов. Это позволяет соответствующим обра­зом распределить доходы местного бюджета.

Помимо обязательных расходов, местные сообщества могут самостоятельно назначать расходы при условии, что они не входят в перечень запрещенных, а все обязательные расходы предвари­тельно были покрыты необходимым объемом поступлений. Местным органам власти запрещается производить расходы, противоречащие действующим бюджетным принципам и бюджет­ным решениям. Так, запрещены субсидии религиозным организа­циям.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает ряд количественных ограничений, в частности: текущие расходы бюджета не могут превышать объем доходов бюджета; размер дефицита бюджета не может превышать 10% объема доходов бюджета без учета финансовой помощи из вышестоящих бюджетов; предельный объем муниципального долга не может превышать объем доходов бюджета муниципального образования без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней; дополнительные ограничения установлены для муниципальных образований, получающих финансовую помощь из бюджета субъекта РФ.

Бюджет муниципального образования, являясь частью бюджетной системы РФ, прочно связан с бюджетом вышестоящего уровня - бюджетом субъекта РФ*.* Поэтому, хотя законодательство закрепляет самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах формирования местного бюджета, эта самостоятельность имеет пределы.

**Список используемой литературы**

1. Конституция РФ.- М.: Юридическая литература,1993.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации часть первая от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ (с последними изменениями от 02 ноября 2004 г.). Официальный текст по состоянию на 25 марта 2005 г.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с последними изменениями от 23 декабря 2003 г.). Официальный текст по состоянию на 21 марта 2005 г.
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
5. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»
6. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 115-ФЗ "О бюджетной классификации Российской Федерации" (с последними изменениями от 6 мая 2003 г.)
7. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2002.
8. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учебное пособие.- М.: ИНФРА-М,2001.-С.34
9. Максимов А.В. Бюджетно-финансовое равновесие муниципального образования.- М.: Финансы.2003.-294с.
10. Мысляева И.Н Государственные и муниципальные финансы.- М.: ИНФРА-М,2003,- С.55
11. Нешитой А.С. Финансы: Учебник.- 5-е изд., перераб. и доп.- М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2005
12. Поляк Г.Б. Бюджетная система России: Учебник для вузов. - М: ЮНИТИ-ДАНА,2001.
13. Поляк Г.Б. Территориальные финансы: Учебное пособие.- М.: Вузовский учебник, 2003.
14. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление М.: ЮНИТИ, 2001.
15. Финансы. Учебник. Издание второе, переработанное и дополненное / Под ред. проф. В.В. Ковалева.- М.: ООО «ТК Велби», 2003.
16. Финансы. Учебник для вузов. Под ред. Л.А. Дробозиной. М.: ЮНИТИ, 2003.
17. Экономическая теория. / Под ред. И.П. Николаевой. - М. ЮНИТИ, 2002.
18. Экономика муниципального сектора: учеб. пособие / Под ред. А.В.Пикулькина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 464 с.
19. Современный финансово-кредитный словарь/П.р. М.Г. Лапусты, П.С. Никольского.М.: ИНФРА-М,2004.-249с.
20. Васюнина М.Л. Реформа местного самоуправления и развития бюджетного законодательства РФ: приоритеты и перспективы//Финансы и кредит.-2003.-№12.-С.65
21. Пронина Л.И. Местное самоуправление и межбюджетные отношения//Финансы.-2003.-№8.-С.10-14
22. Кирпичников В.А. Финансовые и правовые проблемы местного самоуправления//Финансы.-2003.-№9.-С.11-15
23. Тишкина, Л.Е. Укрепление доходной базы местных бюджетов/ Л.Е. Тиш-кина// Финансы.- 2006.-№13.-С.19-23
24. Тишкина Л.Е., Фрыгин А.В. Формирование и исполнение местных бюд-жетов в новых условиях // Финансы, 2007 г., - №1, с. 20-22
25. Перонко И.А. Гнетецкая Л.Л. Об оценке финансового состояния муници-пальных образований // Финансы. 2007 г., - №7, с.18-22.
26. С.Е. Ларина. Перспективы развития муниципальных финансов// Финансы – 2007, №11. с.9-21.
27. Шишлов А.В. Бюджетное законодательство и межбюджетные трансфер-ты // Финансы, - 2008.-№ 11, с.10-13.\
28. Притупов В. Удвоение бюджета // Бюджет, 2007 г., - №8, с.20-24.
29. Проблемы формирования местных бюджетов в новых условиях / Боровик В. // Бюджет. – 2007 г., № 4.-с.30-35
30. Реформы местного самоуправления: финансовый аспект / С. Карчевская // Бюджет – 2007 г. - № 4. – с.5-12.
31. Оздоровление муниципальных финансов /Феденев А. / Бюджет-2007 г. - №4.-с. 28-30.
32. Из выступления на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008, <http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm>
33. www/budgetrf.ru - Бюджетная система РФ
34. http://www/minfin.ru - Министерство финансов РФ
35. http://www.government.gov.ru/ - Федеральные органы исполнительной власти РФ
36. http://www.gks.ru Федеральная служба государственной статистики РФ
37. http://www.cbrf.ru - сайт ЦБ РФ

03.03.2009г. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_/Смекалина Н.В./

**ПРИЛОЖЕНИЯ**