

ФИНАНСЫ И КРЕДИТ

ДЕЙСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА ФОРМИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

*С. Н. Козлов, старший преподаватель кафедры
«Бухгалтерский учёт, анализ и аудит» НГИЭИ*

Аннотация. Ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм - финансовая система общества, главным звеном которой является государственный бюджет. Именно посредством финансовой системы государство образует централизованные и воздействует на формирование децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивая возможность выполнения возложенных на государственные органы функций.

Ключевые слова: поселение, бюджет местной администрации, городское (сельское) поселение, муниципальное образование, администрация поселения, централизованная бухгалтерия, бюджетные расходы, соглашение о проведении казначейского контроля, взаимные расчёты,

финансовый контроль, бюджетная политика, казначейский контроль.

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования (Поляк, Г. Б. Бюджетная система России: Учеб. для вузов - М.: ЮНИТИ, 2009. - 140 с).

Органы государственной власти гарантируют:

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

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

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

Формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти.

Для оптимизации исчисления ожидаемых доходов и расходов бюджетов муниципальных образований бюджеты должны соответствовать следующим принципам, которые отражены в таблице 1.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе осуществления бюджетного регулирования и органы местного самоуправления в процессе формирования местных бюджетов руководствуются

государственными минимальными социальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности.

Таблица 1

**Принципы формирования и исполнения
муниципальных бюджетов**

Принцип	Назначение принципа
Принцип единства бюджета	Означает формирование бюджета на основе единой классификации доходов и расходов в Российской Федерации в соответствии с Законом РФ «О бюджетной классификации в Российской Федерации»
Принцип достоверности бюджета	Предусматривает надежность показателей прогноза развития территории, правильность выбора бюджетно-финансовой политики, точность расчета доходов и расходов и полноту информации (обратной связи) об исполнении бюджета
Принцип самостоятельности бюджета	Заключается в самостоятельном формировании, утверждении и исполнении местных бюджетов, контроля исполнения органами местного самоуправления, а также наличии собственных источников доходов
Принцип сбалансированности бюджета	Заключается в равенстве доходов и расходов бюджета с учетом установленного предельного дефицита бюджета и принимаемых мер по его покрытию
Принцип гласности бюджета	Означает информирование населения о состоянии формирования и исполнения бюджета в установленные законом сроки
Принцип последовательности выполнения задач	Означает, что каждое муниципальное образование должно так планировать и развивать свое бюджетное хозяйство, чтобы гарантировать последовательное выполнение его задач

В качестве составной части местных бюджетов может быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки, утверждения и исполнения этих смет определяется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

Глава муниципального образования, иные должностные лица местного самоуправления несут ответственность за исполнение местных бюджетов в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Органы местного самоуправления представляют отчетность об исполнении местных бюджетов в установленном порядке.

1. Представительные органы местного самоуправления вправе:

1) устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;

2) в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты. Принятые решения подлежат официальному опубликованию не менее чем за один месяц до вступления их в силу.

2. Органы местного самоуправления вправе получать в местный бюджет предусмотренные законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

3. Население муниципального образования может непосредственно принимать решения о разовых добро-

вольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (Пантелеев, А. Ю. Формирование финансовой основы местного самоуправления / А. Ю. Пантелеев // Финансы. - 2005. - № II. ~ С. 33 - 85.).

Составление проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации и бюджетной классификацией субъекта Российской Федерации. Более наглядно формирование бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ представлено на рисунке 1.

Решение о целях, формах и суммах долгосрочных (на срок свыше одного года) заимствований принимает представительный орган местного самоуправления в порядке, установленном уставом муниципального образования.

В случае, если местный бюджет не утвержден до 1 января планируемого финансового года, расходование финансовых средств муниципального образования до утверждения местного бюджета производится по соответствующим статьям местного бюджета истекшего финансового года ежемесячно в размере одной двенадцатой суммы фактически произведенных расходов с учетом индекса потребительских цен.

Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного само-

управления. Органы местного самоуправления публикуют сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год. Кроме того, муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об использовании местных бюджетов в Государственный комитет Российской Федерации по статистике.

Контроль за целевым использованием бюджетных средств можно определить как «совокупность мероприятий действий, операций по проверке соответствия плановых сменных назначений соответствующим лимитам бюджетного финансирования, эффективности использования бюджетных средств в целях соблюдения бюджетно-финансового законодательства, рационального использования бюджетных средств, соблюдения бюджетно-финансовой дисциплины с применением специфических форм и методов его организации.

В соответствии с Письмом Министерства финансов РФ «О нецелевом использовании средств из федерального бюджета», нецелевое использование средств:

- не приводит к результатам, предусмотренным при их предоставлении;

- приводит к этим, результатам, но сопровождается неправомерными действиями или событиями, неправомерность которых закрепляется в правовых актах, в заключаемых договорах или в решениях полномочных органов, определяющих целевой характер выделяемых из федерального бюджета средств (Поляк, Г. Б. Финансы. Денежное обращение. Кредит. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. - 639 с).

Финансовый контроль классифицируется по таким признакам, как: время проведения, субъекты, осуществляющие контроль, способы и методы контроля.

Схема классификации видов финансового контроля представлена на рис. 2.



Рис. 1. Действующий порядок формирования бюджетов РФ

Главной задачей контрольно-ревизионного аппарата является выявление уже совершенных действий, т.е. осуществляется последующий контроль за своевременным, целевым, рациональным использованием и сохранностью средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств, в т.ч. бюджетник ссуд на возвратной основе, программ государственной поддержки. Контрольные функции контрольно-

ревизионных управлений осуществляются на стадии последующего контроля целевого рационального использования бюджетных и внебюджетных средств и их сохранности.

Начиная с 1999 года, проверками должно охватываться не менее 50 % организаций, получающих средства федерального бюджета в различных формах, либо не менее 50 % сумм финансирования из федерального бюджета. Анализ как метод бюджетного контроля должен быть системным и пофакторным, проводиться по периодической или годовой отчетности. Выявляется уровень выполнения задания, плана, соблюдения норм расходования средств, финансовой дисциплины. Анализ исполнения федерального бюджета, например, входит в задачи Счетной палаты РФ и федерального казначейства.

В соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ» комплексные ревизии и тематические проверки поступлений и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, а также в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета, должны производиться не реже одного раза в год. По результатам проведенных проверок и выявленных нарушений органы федерального казначейства составляют акт проверки, согласовывают его с банком и направляют вышестоящему органу федерального казначейства, который отсылает представление соответствующей государственной налоговой инспекции на взыскание сумм нецелевого использования и штрафов в доход федерального бюджета со счета организации, в которой проводилась проверка.

Последний принцип, как принцип бережливости, трактуется более широко, т.к. подчиняет бюджетную политику принципу экономичности в форме минимальности.

В этой связи мы считаем, что современное состояние бюджетов, а муниципальных - в особенности, характеризуется отнюдь не экономичностью расходования средств, а их чрезвычайной недостаточей для финансирования важнейших направлений социально-экономического развития территории.

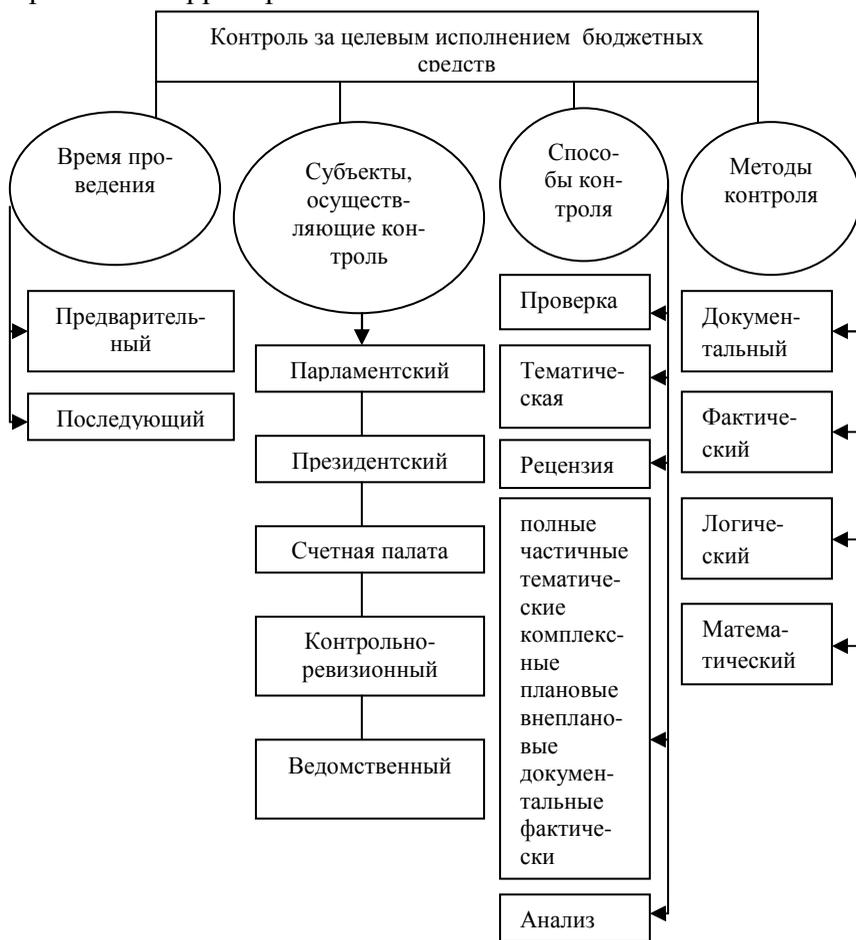


Рис. 2. Классификация видов контроля целевого использования бюджетных средств

Отсюда, отсутствие дефицита бюджета при одновременном несоблюдении минимально необходимых социальных расходов, что негативно отражается на уровне благосостояния населения, не следует считать аргументом в пользу положительной оценки исполнения бюджета. Ввиду того, что финансово-экономическая экспертиза проекта бюджета субъекта РФ проводится, как правило, один раз в год и в сжатые сроки, а экспертиза его исполнения - примерно раз в квартал, то основное рабочее время счетные оплаты субъекта посвящают финансово-экономическому контролю использования бюджетных средств конечными пользователями.

При этом необходимо отметить, что сегодня нет научного обоснования и, соответственно, алгоритма проведения этого контроля. Вместе с тем мы считаем целесообразным обобщить сформулированные рядом специалистов принципы контроля исполнения бюджетных средств, следуя которым, счетная палата, обладая статусом независимой инстанции, будет соблюдать нейтралитет и независимость в ходе осуществления оценок. Среди них принципы:

- финансово-экономического компромисса;
- целевого использования государственных средств;
- грамотности и компетенции служащего в вопросах финансового контроля, включая правовой, научный, организационный и другие его аспекты.

Основные проблемы формирования и контроля исполнения бюджетов муниципальных образований, а также направления укрепления их доходной базы могут быть проанализированы на примере Большемурашкинского, Княгининского, Лысковского, Сергачского, Спасского районов Нижегородской области. Природно-экономическая характеристика районов на 2009 год представлена в таблице 2.

Административный центр - г. Княгинино, численность населения 11,919 тыс. чел., площадь района 76,992 тыс. га. Княгининский район расположен в северо-восточной части правобережья реки Волги на приволжской возвышенности, представляет собой волнистую площадь, расчлененную сильно развитой долинной и овражно-балочной сетью, район не сейсмически опасный. На севере он граничит с Лысковским районом, на востоке - со Спасским, на юго-востоке - с Сергачским, на юге и западе - с Бутурлинским и Большемурашкинским районами.

Большемурашкинский район находится в правобережье реки Волга и является одним из центральных районов юго-восточной части Нижегородской области. На севере он граничит с Кстовским и Лысковским районами, на юге - с Бутурлинским и Перевозским, на востоке - с Княгининским, на западе - с Дальнеконстантиновским районами.

Таблица 2
Природно-экономическая характеристика районов
на 2009 год

Район	Числ. населения, чел	Общая площадь, кв.км	Количество м.о.	Доходы бюджета, тыс. руб.	Расходы бюджета, тыс. руб.
Княгининский	11919	769,92	8	272677	275638
Большемурашкинский	12593	658,6	8	298250	288232
Сергачский	35000	1242	9	546102,3	552418,3
Спасский	11200	707	7	295500	304100
Лысковский	40399	2134	9	402676,5	405453

Лысковский район расположен в центральной части Нижегородской области, граничит с Княгининским, Воротынским, Кстовским, Воскресенским, Борским и Спасским районами Нижегородской области. Площадь района 213,4

тыс.га. На территории района 101 населенный пункт, объединенные 1 городским, 1 поселковым и 13 сельскими администрациями. Центром района является город Лысково.

Сергачский район расположен в юго-восточной части Нижегородской области. Сергачский район граничит с Бутурлинским, Княгининским, Спасским, Пильнинским, Краснооктябрьским и Гагинским районами.

Административный центр района - город Сергач связан с областным центром и столицей РФ автомобильной и железной дорогами. Расстояние до г. Н.Новгорода по железной дороге 240 км, по шоссе - 160 км. Сергач - крупная железнодорожная станция, находящаяся на магистрали, которая связывает центр России с Уралом.

Спасский район расположен в юго-восточной части Нижегородской области, граничит с Воротынским, Лысковским, Княгининским, Сергачским и Пильнинскими районами Нижегородской области. Площадь района - 70,7 тыс. га, лесами занято 6,7 тыс. га - 9,5 % всей территории района, сельскохозяйственными угодьями - 40,4 тыс. га, в т.ч. пашней - 33,8 тыс. га. Коэффициент оценки качества сельскохозяйственных угодий - 1,1 (по области -1).

По результатам представленных в таблице данных видно, что почти все бюджеты близлежащих муниципальных образований формируются с дефицитом, что свидетельствует о неэффективной политике доходов муниципальных образований и даёт нам возможность работать в направлении предотвращения формирования дефицитных бюджетов. По нашему мнению, государство до настоящего времени не создало необходимых условий для реализации права населения на местное самоуправление. Это приводит к целому спектру системных конфликтов во взаимоотношениях между государственной властью и местным самоуправлением, что в последующем может создать условия и риски стабильности, последовательности и преемственно-

сти социально-экономического развития регионов и государства в целом. Муниципалитеты как единый субъект исключены из обсуждения важнейших решений, в том числе и тех, которые напрямую касаются их обязанностей. Многие чиновники отказываются рассматривать местное самоуправление как партнера в осуществлении стратегии развития страны.

Литература

1. Пантелеев, А. Ю. Формирование финансовой основы местного самоуправления / А. Ю. Пантелеев // Финансы. - 2005. - № 11. - С. 33 - 85.
2. Поляк, Г. Б. Бюджетная система России: Учеб. для вузов - М.: ЮНИТИ, 2009. - 140 с.
3. Поляк, Г.Б. Финансы. Денежное обращение. Кредит. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. - 639 с.
4. <http://www.government.nnov.ru>

THE EXISTING SYSTEM OF FORMATION AND MONITORING THE EXECUTION OF MUNICIPAL BUDGETS

S. N. Kozlov, the senior teacher of the chair «The Bookkeeping, the analysis and audit» Nizhniy Novgorod state engineering-economic Institute

Abstract. The leading and decisive role in the formation development of the economic structure of any modern society plays government regulation, carried out by the elected government economic policy. One of the most important mechanisms that allow the state to exercise economic and social regulation, is the financial mechanism of the financial system of the society, the main part of which is the state budget. It is by

means of financial system of the state constitutes a centralized and affects the formation of decentralized funds of funds, providing the opportunity to carry out government functions.

Keywords: settlement, the budget of local administration, city (rural) settlement, municipal union, the settlement administration, the centralized accounts department, budgetary expenses, the agreement on carrying out of exchequer control, mutual calculations, financial control, the budgetary policy, exchequer control.