**Место муниципальных бюджетов в системе территориальных финансов**

Содержание

[Введение 3](#_Toc152949376)

[1. Местный бюджет как структурное звено территориальных финансов 4](#_Toc152949377)

[1.1 Социально-экономическая сущность и особенности формирования местных бюджетов 4](#_Toc152949378)

[1.2 Правовая основа местных бюджетов 12](#_Toc152949379)

[2. Особенности формирования доходов и финансирования расходов бюджета г. Оренбурга 18](#_Toc152949380)

[2.1 Значение местного бюджета в системе территориальных финансов 18](#_Toc152949381)

[2.2 Анализ источников, структуры, динамики доходов бюджета г. Оренбурга в 2002-2006 гг. 22](#_Toc152949382)

[2.3 Анализ структуры, динамики расходования средств бюджета г. Оренбурга в 2002-2006 гг. 26](#_Toc152949383)

[3. Пути совершенствования управления местными бюджетами 30](#_Toc152949384)

[3.1 Развитие бюджетной реформы в России 30](#_Toc152949385)

[3.2 Направления совершенствования межбюджетных отношений 32](#_Toc152949386)

[Заключение 37](#_Toc152949387)

[Список использованных источников 39](#_Toc152949388)

[Приложение А](#_Toc152949389) [Доходы бюджета г. Оренбурга 42](#_Toc152949391)

[Приложение Б](#_Toc152949392) [Структура налоговых доходов бюджета г. Оренбурга 43](#_Toc152949394)

[Приложение В](#_Toc152949395) [Структура неналоговых доходов бюджета г. Оренбурга 44](#_Toc152949397)

[Приложение Г](#_Toc152949398) [Расходы бюджета г. Оренбурга 45](#_Toc152949400)

[Приложение Д](#_Toc152949401) [Структура расходов бюджета г. Оренбурга 46](#_Toc152949403)

# Введение

Местные бюджеты осуществляют важную роль в процессе социально-экономического развития России, обеспечивая финансирование основной сети детских дошкольных учреждений, школ, медицинских и социальных учреждений. Современное финансовое состояние местного самоуправления оценивается преимущественно неудовлетворительно. Этими обстоятельствами во многом определяется плачевное состояние жилищно-коммунального хозяйства, учреждений социально-культурного назначения и др.

Тема данной курсовой работы является актуальной, так как в настоящее время в России идет процесс реформирования системы местного самоуправления. С принятием Федерального закона 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». существенному изменению подверглись все основные институты местного самоуправления: территориальные основы, организационные основы, компетенция и ответственность органов, а также финансово-экономические основы местного самоуправления.

Целью курсовой работы является изучение особенностей формирования доходов и финансирования расходов местных бюджетов, определение основных путей совершенствования управления местными бюджетами.

Предметом исследования данной работы является бюджет города Оренбурга.

Задачами курсовой работы являются: рассмотрение сущности, особенностей формирования и нормативно-правового регулирования местных бюджетов; проведение анализа формирования и расходования средств бюджета г. Оренбурга; разработка предложений по совершенствованию управления местными бюджетами.

Информационно-методологической основой работы послужили работы следующих авторов: И.И. Овчинникова, Тютиной  Ю. В., Сазонова С. П. законодательная база, а также официальная информация сети Internet.

# 1. Местный бюджет как структурное звено территориальных финансов

# 1.1 Социально-экономическая сущность и особенности формирования местных бюджетов

Наиболее полным отражением состояния финансовых ресурсов муниципального образования являются местные бюджеты.

Местный бюджет представляет собой форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления. [[1]](#footnote-1)

Таким образом, формирование каждого местного бюджета обусловлено важнейшей задачей - финансовым обеспечением реализации полномочий местного самоуправления на территории муниципального образования. Эти полномочия в соответствии с законодательством тесно связаны с решением вопросов местного значения, а также с реализацией переданных органами государственной власти отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.[[2]](#footnote-2)

Местные бюджеты имеют важное значение в обеспечении комплексного развития территории, повышения жизненного уровня граждан.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется непосредственно через их назначение и выполнение органами власти функций, а именно:

- формирование денежных фондов, которые являются финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;

- распространение и использование денежных фондов между отраслями хозяйства;

- контроль за финансово-хозяйственной деятельностью организаций, предприятий и учреждений, подведомственных органам местной власти;

- распределение государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества.

Кроме того, местные бюджеты связаны со всеми физическими и юридическими лицами, расположенными на данной территории, множеством взаимоотношений как по линии изъятия доходов, так и выделения бюджетных средств.

Через местные бюджеты государство активно проводит социальную политику. На основе предоставления территориальным органам власти средств для их бюджетов осуществляется финансирование муниципального народного образование, здравоохранения, коммунального обслуживания населения, строительства и содержания дорог. При этом круг финансируемых мероприятий расширяется. За счет местных бюджетов стали финансироваться не только общеобразовательные школы, но и высшие и средние специальные учебные заведения, крупные объекты здравоохранения, мероприятия по внутренней безопасности, правопорядку, охране окружающей среды.[[3]](#footnote-3)

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местные бюджеты делятся на бюджеты двух уровней:

- бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения;

- бюджеты городских и сельских поселений.[[4]](#footnote-4)

В основе распределения общегосударственных денежных ре­сурсов между звеньями бюджетной системы заложены принци­пы самостоятельности местных бюджетов, их государственной финансовой поддержки.

Важнейшим условием самостоятельности местных бюджетов является наличие законодательно установленных стабильных источников доходов.

Согласно Бюджетного кодекса (ст. 60) доходная часть местных бюджетов в Российской Федерации формируется за счет собственных доходов и регулирующих доходов, а также за счет безвозмездных перечислений. В доходы бюджета текущего года зачисляется и остаток средств на конец предыдущего года.

Бюджетный кодекс РФ выделяет также налоговые (ст.61) и неналоговые (ст.62) доходы местных бюджетов.

К налоговым доходам местных бюджетов Кодекс относит:

- собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством РФ;

- отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам.

- государственную пошлину, за исключением государственной пошлины, зачисляемой в доходы федерального бюджета, - по нормативу 100% по месту нахождения кредитной организации, принявшей платеж.[[5]](#footnote-5)

В системе источников доходной части местных бюджетов местные налоги занимают важное место. Согласно ст. 12 Налогового кодекса РФ местными налогами признаются налоги, которые установлены настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

В настоящее время Налоговый кодекс РФ существенно ограничил перечень местных налогов. Теперь осталось лишь два вида местных налогов, которые не обеспечивают даже самые минимальные бюджетные потребности местного самоуправления:

1) земельный налог;

2) налог на имущество физических лиц.[[6]](#footnote-6)

По оценке экономистов в настоящее время доля собственных доходов местных бюджетов составляет всего 5-6% доходов.

Кроме того, не все проблемы устранены и в механизме взимания данных налогов. В частности, в печати уже высказывались суждения о том, что, например, по земельному налогу кадастровым органам еще предстоит установить более 12 млн. физических лиц, должных уплачивать земельный налог. Эта работа потребует серьезных затрат федерального бюджета. [[7]](#footnote-7)

К неналоговым доходам местных бюджетов относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;

- средства, полученные в результате применения мер юридической ответственности, в том числе штрафы, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации. [[8]](#footnote-8)

Следует отметить, что действующее федеральное законодательство в бюджетной сфере пока еще весьма противоречиво. Так в соответствии со ст. 55 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к собственным доходам местных бюджетов относятся все доходы бюджета, кроме субвенций:

- средства самообложения граждан (разовые платежи, направленные на решение конкретных вопросов местного значения);

- доходы от местных налогов и сборов;

- доходы от региональных налогов и сборов;

- доходы от федеральных налогов и сборов;

- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней;

- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- часть прибыли муниципальных предприятий и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

- добровольные пожертвования;

- иные поступления.[[9]](#footnote-9)

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при установлении доходов местных бюджетов не употребляется термин «регулирующие налоги», хотя деление доходов на закрепленные (собственные) и полученные от государства в порядке бюджетного регулирования (регулирующие) широко используется при анализе степени самостоятельности местных бюджетов и достаточности собственной финансовой базы.

В доходную часть местных бюджетов зачисляются субвенции, которые предоставляются органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий. В силу этого федеральные законы и законы субъектов Федерации должны предусматривать ежегодно размер субвенций отдельно по каждому переданному полномочию. Такое условие защищает нижестоящие бюджеты от необеспеченных финансовых мандатов.[[10]](#footnote-10)

Решение вопросов местного значения определяет важнейшую часть расходов местных бюджетов.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие расходы и капитальные расходы. Капитальные расходы бюджетов - часть расходов бюджетов, которые обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность. К данной категории расходов относят:

- статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой;

- средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;

- расходы, направленные на проведение капитального (восстановительного) ремонта;

- иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, которое находится в собственности муниципальных образований.

Текущие расходы бюджетов - часть расходов бюджетов, которые обеспечивают текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. [[11]](#footnote-11)

Согласно ст. 54 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

БК РФ в ст. 69 содержит исчерпывающий перечень форм расходов бюджетов:: ассигнования на содержание бюджетных учреждений; средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по муниципальным контрактам; трансферты населению; бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств); субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам; инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц; бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, государственным внебюджетным фондам; кредиты и займов внутри страны за счет государственных внешних заимствований; кредитов иностранным государствам; средства на обслуживание долговых обязательств, в том числе муниципальных гарантий.

Органам местного самоуправления предоставляется право самостоятельно распоряжаться средствами местных бюджетов, включая возможность самим определять структуру и объемы бюджетных расходов.

Органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств муниципальных образований. [[12]](#footnote-12)

Согласно ст. 87 Бюджетного кодекса РФ исключительно из местных бюджетов финансируется довольно большой объем функциональных видов расходов:

- содержание органов местного самоуправления и муниципальных органов охраны общественного порядка; проведение муниципальных выборов и местных референдумов;

- организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, жилищно-коммунального хозяйства и других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;

- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; 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; благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);

- и др.[[13]](#footnote-13)

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. К чис­лу таких добровольных расходов можно отнести расходы, связан­ные с деятельностью местных органов в экономической сфере, до­полнительной деятельностью в социальной сфере, расходы по строительству, приобретению зданий, не покрываемые обязатель­ными услугами местных сообществ, обслуживанию финансовых гарантий по погашению займов, полученных частными хозяйст­вующими субъектами в кредитных организациях для использова­ния в местных интересах. Требование сбалансированности мест­ных бюджетов устанавливает пределы применения добровольных расходов.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных законодательством РФ.

C 2000 г. по 2005 г. доля доходов местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета России снизилась с 24,5% более чем наполовину и составила 11,8%. На этом фоне происходило снижение фактических расходов, однако только с 30,5% до 23,2%. Превышение расходов над доходами в этот же период составило уже 11%.. Все это связано с изменениями, которые последовательно вносились в бюджетное и налоговое законодательство в эти годы. В результате местные бюджеты имеют устойчивый дефицит, который накапливается в виде долгов. [[14]](#footnote-14)

# 1.2 Правовая основа местных бюджетов

Правовая основа местных бюджетов представляет собой вза­имосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих принципы организации местных финансов, источники формирования и направления финансовых ресурсов местных бюджетов.

Местные бюджеты в Российской Федерации функционируют на основе целой системы нормативно-правовых актов, разработанных на федеральном уровне, на уровне субъектов федерации и на местном уровне.

К нормативно-правовым актам федерального уровня относятся Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, Федеральный закон от 31.07.98 г. № 145 – ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации», Налоговый кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и другие федеральные законы. Безусловно, важнейшим документом федерального значения, регламентирующим деятельность органов местного самоуправления, а также вопросы функционирования местных бюджетов является основной закон нашей страны – Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.[[15]](#footnote-15)

Глава 8 Конституции РФ целиком посвящена местному самоуправлению. В ней сформулированы основные принципы местного самоуправления, закреплены права и обязанности, возможности и формы ответственности органов местного самоуправления.

По Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов для их осуществления, но контроль за их реализацией остается за государством. [[16]](#footnote-16)

С 1 января 2006 года вступил в силу Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», призванный заменить действовавший Закон 1995 г. Данным законом устанавливаются общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяются государственные гарантии его осуществления.

Новый закон затрагивает гораздо более широкий круг отношений в данной области и регулирует их конкретнее, чем прежний. Его объем в три раза превышает ранее действовавший акт. Хотя Закон по-прежнему является рамочным, он непосредственно и исчерпывающим образом решает многие вопросы организации местного самоуправления, определяет пределы полномочий самоуправленческих структур, права граждан на участие в местном самоуправлении.[[17]](#footnote-17)

Глава 8 «Экономическая основа местного самоуправления» Закона закрепляет общие положения, определяющие экономические и финансовые основы местного самоуправления в РФ, а также принципы межбюджетных отношений. Ее положения в основном направлены на создание нового механизма регулирования межбюджетных отношений. Данные положения определяют состав собственных доходов муниципальных образований, принципы зачисления в эти доходы отчислений от федеральных налогов и сборов, полномочия муниципальных образований по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципального образования.

Новый Закон уделяет большое внимание регулированию бюджетного процесса в муниципальных образованиях.[[18]](#footnote-18)

Следуя требованиям Конституции РФ, Закон определил, что каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет. Теперь даже небольшое поселение будет утверждать свой финансовый план, включающий расходные и доходные статьи. Сметы в качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений возможны только у отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями.

В немалой степени статьи Закона дублируют Бюджетный и Налоговый кодексы. Однако на первое время действия нового правового акта это оправданно, поскольку позволяет правоприменителям - муниципальным работникам - лучше понять довольно сложную систему правил, связанных с регулированием бюджетных и межбюджетных отношений.

В ст. 15 ч. 1 Налогового кодекса РФ определен перечень местных налогов и сборов, отражено также, что нормативные правовые акты органов муниципальных образований о местных налогах и сборах принимаются представительными органами муниципальных образований в соответствии с настоящим Кодексом.

В разделе X ч. 2 Налогового кодекса РФ «Местные налоги» определен плательщики местных налогов, объект налогообложения, порядок исчисления и уплаты местных налогов. В ст. 387 Налогового кодекса отражено также, что при установлении местных налогов нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков.[[19]](#footnote-19)

Важнейшим документом по вопросам функционирования местных бюджетов является Бюджетный кодекс РФ. В части первой Бюджетного кодекса Российской Федерации определены следующие вопросы: бюджетное законодательство РФ; компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в области бюджетных правоотношений. В этой части также приводится понятийный аппарат БК.

В главе 9 Бюджетного кодекса РФ определяется состав налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, а также закрепляется ряд норм по вопросам бюджетного регулирования. В отдельной ст.64 регламентируются полномочия органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов.

В разделе III «Расходы бюджетов» сформулированы общие положения о расходах бюджетов, произведено разграничение расходов по уровням бюджетной системы. Глава 11 Бюджетного кодекса закрепляет сложившийся перечень функциональных видов расходов, финансируемых исключительно из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Наибольший удельный вес в расходах территориальных и местных бюджетов занимает финансирование отраслей социальной сферы. С помощью этих бюджетов решаются вопросы местного значения.

В разделе IV «Сбалансированность бюджетов» устанавливаются нормы, регулирующие: дефицит бюджета, государственный и муниципальный долг, межбюджетные отношения.

Часть третья «Бюджетный процесс в Российской Федерации» посвящена бюджетному процессу. В ч. 3 Бюджетного кодекса рассматриваются общие принципы организации бюджетного процесса в РФ, определены участники бюджетного процесса, порядок составление проектов бюджетов, рассмотрение и утверждение бюджетов, исполнение бюджетов, государственный и муниципальный финансовый контроль.

К нормативно-правовым актам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующим принципы организации местных финансов, источники формирования и направления финансовых ресурсов местных бюджетов, относятся конституции республик, уставы других субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Кроме того, в эту группу источников входят акты президентов республик, глав администрации других субъектов Российской Федерации, постановления законодательных органов государственной власти субъектов РФ, акты правительств, других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации должны соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам, которые имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Поэтому содержащиеся в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации положения по вопросам функционирования местных бюджетов не должны противоречить основополагающим началам и принципам организации местных финансов, закрепляемым Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 7) органы и должностные лица местного самоуправления по вопросам местного значения принимают муниципальные правовые акты.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления признаются в настоящее время самостоятельной, независимой от органов государственной власти, но подчиненной Конституции РФ и законам Российской Федерации системой, издаются муниципалитетами, советами и старостами самоуправляющихся территорий - городских и сельских поселений, а также непосредственно самим населением.[[20]](#footnote-20)

# 2. Особенности формирования доходов и финансирования расходов бюджета г. Оренбурга

# 2.1 Значение местного бюджета в системе территориальных финансов

Структура доходов консолидированного бюджета Оренбургской области существенно отличается от общероссийской динамики бюджетов субъектов РФ, прежде всего, за счет значительно меньшей и снижающейся доли безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней (Таблица 1). Оренбургская область после пересмотра в 2001 г. методики предоставления трансфертов не получает дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, сохраняя свой статус региона-донора.

Таблица 1 Структура доходов консолидированного бюджета Оренбургской области, % [[21]](#footnote-21)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Группы доходов | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. |
| Налоговые доходы, в том числе: | 82,24 | 84,64 | 76,61 | 76,53 | 77,85 |
| Налоговые доходы, в том числе: | 82,24 | 84,64 | 76,61 | 76,53 | 77,85 |
| Налог на прибыль организаций | 22,92 | 20,84 | 16,01 | 21,96 | 28,28 |
| Налог на доходы физических лиц | 28,60 | 28,95 | 18,32 | 24,72 | 24,05 |
| Акцизы | 2,10 | 8,66 | 4,47 | 7,91 | 8,61 |
| Налоги на имущество | 10,43 | 9,38 | 6,31 | 13,3 | 12,89 |
| Платежи за пользов. природ. ресурсами | 19,92 | 23,56 | 17,17 | 5,18 | 6,96 |
| Неналоговые доходы | 4,65 | 5,30 | 1,93 | 5,21 | 5,09 |
| Безвозмездные перечисления | 9,15 | 8,36 | 24,45 |  | 12,89 |
| **Всего доходов, %** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |

Налог на доходы физических лиц занимает значительно меньший удельный вес в налоговых доходах бюджета Оренбургской области в сравнении со среднероссийскими показателями. Причем, эта картина сохраняется на протяжении всех четырех лет. Одной из причин такой динамики является наличие большой задолженности организаций по заработной плате.

В налоговых доходах бюджета области существенно более значима, по сравнению со среднероссийскими показателями роль платежей за пользование природными ресурсами. Однако поэтапная централизация налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья привела, начиная с 2004 года, к снижению его роли в доходах бюджета области.

В доходах консолидированного бюджета доля местных бюджетов в течение рассматриваемого периода ежегодно изменялась: 51 % - в 2002 г., 40 % - в 2003 г., 61,5 % - в 2004 г., 51 % - в 2005 г., 60 % - в 2006 г. В целом прослеживается нарастающая динамика, но при сокращении самостоятельности местных бюджетов и увеличении доли безвозмездных перечислений из бюджета области.

В налоговых доходах местных бюджетов наиболее заметна тенденция снижения роли местных налогов и сборов, доля которых в налоговых доходах уже в 2002 году оказалась менее 1 % и становится все более символической. Но одновременно увеличивается роль регулирующих налогов, среди которых наиболее существенны поступления от налога на доходы физических лиц, платежей за пользование природными ресурсами и налога на прибыль.

В целом же, несмотря на сохранение областью своего статуса региона- донора, сбалансированность областного и местных бюджетов достигается за счет привлечение бюджетных ссуд. [[22]](#footnote-22)

Начиная с 2002 года, в структуре расходов консолидированного бюджета Оренбургской области произошли существенные изменения, в целом типичные для всех регионов: сократилась доля расходов на экономику. Наиболее значимыми расходами консолидированного бюджета Оренбургской области являются образование, здравоохранение и физическая культура, социальная политика, жилищно-коммунальное хозяйство и дорожное хозяйство.

Динамика распределения расходов между областным и местными бюджетами повторяет изменение между ними структуры доходов: если в 2002 г. только 34 % расходов финансировалась из местных бюджетов, то в 2005 г. – 60 %. Несбалансированность и кредиторская задолженность местных бюджетов в области имеет место. Для финансирования дефицита местных бюджетов, как правило, привлекаются банковские кредиты, что еще более усугубляет проблему их сбалансированности.

Бюджет Оренбургской области на 2007 года по доходам запланирован в сумме 25,7 миллиардов рублей, по расходам в сумме более 29 миллиардов рублей. Дефицит областного бюджета, согласно проекта на 2007 год, составляет более 3 миллиардов рублей или почти 15%.[[23]](#footnote-23)

Взаимоотношения финансовых органов муниципальных образований с финансовым управлением администрации области способствуют проведению единой финансовой, бюджетной и налоговой политики. Но, как и в любом регионе, в Оренбургской области есть муниципальные образования с различным налоговым потенциалом, что требует перераспределения финансовых ресурсов через вышестоящий бюджет. Более того, состав муниципальных образований Оренбургской области по их территориальному формированию неоднороден.

В настоящее время бюджетное регулирование в Оренбургской области осуществляется, прежде всего, через систему регулирующих налогов, а также через систему финансовой поддержки, в том числе через дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований и различные субвенции. При этом необходимость параллельного действия двух различных систем финансового выравнивания определяется крайне высокой степенью внутрирегиональной социально-экономической и бюджетно-финансовой дифференциацией.

Известно, что муниципальные органы власти заинтересованы в собственных источниках доходов, поскольку они позволяют шире проявлять хозяйственную инициативу, обеспечивать финансирование предусмотренных в бюджете мероприятий, добиваться увеличения платежей в бюджет. К сожалению, собственные доходы не являются основными источниками формирования бюджетов муниципальных образований Оренбургской области.

Более того, проведенный анализ местных бюджетов Оренбургской области свидетельствует о том, что в последние годы наблюдается снижение доли собственных доходов муниципальных образований в общей сумме налоговых поступлений. Что касается регулирующих налогов, то здесь ситуация противоположная - наблюдается увеличение их доли в доходах бюджетов муниципальных образований Оренбургской области.

Проведенный анализ соотношения собственных и регулирующих доходов муниципальных образований Оренбургской области указывает, прежде всего, на зависимость местных бюджетов от областного бюджета, что обуславливает отсутствие у местных властей заинтересованности в увеличении доходной базы бюджета области. Неуклонно снижающаяся доля собственных доходов местных бюджетов лишает местные органы власти финансовой самостоятельности, которая означает не только распределение ответственности между уровнями бюджетной системы по осуществлению определенных видов обязательств, но и обеспечение реальных возможностей получения источников доходов для этого. Только после того, как распределена ответственность за расходы, и стал известен их общий объем на каждом уровне бюджетной системы следует приступать к разработке системы закрепления налогов и перераспределения доходов между различными уровнями власти.[[24]](#footnote-24)

# 2.2 Анализ источников, структуры, динамики доходов бюджета г. Оренбурга в 2002-2006 гг.

Рассмотрим динамику и структуру доходов бюджета г. Оренбурга (Таблицы 2, 3.).[[25]](#footnote-25)

Таблица 2 Состав и структура доходов бюджета г. Оренбурга

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Группы доходов | 2002 г. | | 2003 г. | | 2004 г. | | 2005 г. | | 2006 г. | |
| млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % |
| Доходы всего | 1844,4 | 100 | 1946,0 | 100,0 | 2187,8 | 100,0 | 2450,0 | 100,0 | 3443,2 | 100,0 |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Налоговые доходы | 1670,4 | 90,57 | 1832,5 | 94,17 | 1682,5 | 76,9 | 1681,1 | 68,62 | 1642,2 | 47,69 |
| Неналоговые доходы | 102,0 | 5,53 | 113,5 | 5,83 | 120,7 | 5,52 | 228,6 | 9,33 | 287,0 | 8,34 |
| Безвозмездные поступления | 75,8 | 4,11 |  |  | 384,6 | 17,58 | 539,7 | 22,03 | 1513,9 | 43,97 |

Таблица 3 Динамика доходов бюджета г. Оренбурга (в %)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Группы доходов | Темп роста  2003/2002 | Темп роста  2004/2003 | Темп роста  2005/ 2004 | Темп роста  2006/ 2005 |
| Доходы всего | 105,5 | 112,43 | 111,98 | 140,54 |
| в том числе: |  |  |  |  |
| Налоговые доходы | 109,7 | 91,81 | 99,92 | 97,69 |
| Неналоговые доходы | 111,2 | 106,34 | 189,40 | 125,55 |
| Безвозмездные поступления |  |  | 140,33 | 280,51 |

Для наглядности представим динамику доходов бюджета г. Оренбурга в виде графика (Приложение А).

Как видно из представленных таблиц, доходы бюджета г. Оренбурга в период с 2002-2006 г.г. увеличились почти в 1,8 раза, с 1844,4 млн. руб. в 2002 году до 3443,2 млн. руб. в 2006 г. Увеличение доходов бюджета города произошло за счет роста неналоговых доходов в 2,8 раза и безвозмездных перечислений – почти в 20 раз. При этом наблюдается уменьшение поступлений налоговых доходов в бюджет города с 1670,4 млн. руб. в 2002 году до 1642,2 млн. руб. в 2006 году.

В структуре доходов бюджета г. Оренбурга на долю налоговых доходов в 2002 г. приходилось 90,57 %, в 2003 г. -94,17 %, в 2004 г. - 76,9 %, в 2005 г. - 68,62 %, в 2006 г. налоговые доходы бюджет города были запланированы размере 1642,2 млн. руб., что составляет 47,69 % всех доходов бюджета г. Оренбурга. При этом наблюдается значительное увеличение доли безвозмездных перечислений в доходах бюджета города: с 4,11 % в 2002 году до 43,97 % в 2006 году. Удельный вес неналоговых доходов в общей сумме доходов бюджета г. Оренбурга в период с 2002 по 2006 г.г. увеличился с 5,53 % до 8,34 %.

Рассмотрим подробнее состав и структуру налоговых доходов бюджета города (Таблица 4.).

Таблица 4 Состав и структура налоговых доходов бюджета г. Оренбурга

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Группы доходов** | **2002 г.** | | **2003 г.** | | **2004 г.** | | **2005 г.** | | **2006 г.** | |
| **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Налоговые доходы | 1670,4 | 100 | 1832,5 | 100 | 1682,5 | 100 | 1681,1 | 100 | 1642,2 | 100 |
| Налог на прибыль организаций | 236,6 | 14,16 | 452,2 | 24,68 | 341,7 | 20,31 | 205,2 | 12,21 | 244,1 | 14,86 |
| Налог на доходы физических лиц | 865,2 | 51,8 | 748,5 | 40,85 | 773,0 | 45,94 | 823,7 | 49,0 | 870,0 | 52,98 |
| Налог на игорный бизнес | 3,2 | 0,19 | 2,9 | 0,16 | 34,8 | 2,07 |  |  |  |  |
| Акцизы | 67,3 | 4,03 | 62,5 | 3,41 | 118,5 | 7,04 | 134,0 | 7,97 |  |  |
| Лиценз. и регистр. сборы | 0,6 | 0,04 | 0,7 | 0,04 | 0,7 | 0,04 |  |  |  |  |
| Налог с продаж | 110,1 | 6,59 | 140,0 | 7,64 | 10,4 | 0,62 |  |  |  |  |
| Единый налог, взимаемый в связи с примен. упрощ. сист. налогооб. | 0,6 | 0,04 | 3,1 | 0,17 | 28,4 | 1,69 |  |  |  |  |
| Единый налог на вмененный доход | 39,6 | 2,37 | 26,9 | 1,47 | 40,6 | 2,41 | 161,8 | 9,62 | 204,6 | 12,46 |
| Единый сельскохоз. налог |  |  |  |  |  |  | 0,04 | 0,0 | 0,06 | 0,0 |
| Продолжение табл.4 | | | | | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Налог на имущество физических лиц | 0,6 | 0,04 | 5,1 | 0,28 | 5,4 | 0,32 | 5,8 | 0,35 | 6,3 | 0,38 |
| Налог на имущество организаций | 185,0 | 11,08 | 234,3 | 12,79 | 117,3 | 6,97 |  |  |  |  |
| Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения |  |  | 0,07 | 0,0 | 0,4 | 0,02 | 0,8 | 0,05 |  |  |
| Земельный налог |  |  |  |  |  |  | 320,8 | 19,08 | 284,8 | 17,34 |
| Платежи за пользование природными ресурсами | 123,2 | 7,38 | 129,9 | 7,09 | 178,9 | 10,63 |  |  |  |  |
| Прочие налоги, пошлины, сборы | 38,4 | 2,3 | 25,8 | 1,41 | 32,4 | 1,93 | 29,0 | 1,73 | 32,1 | 1,95 |

В период с 2002 по 2006 г.г. наблюдается сокращение собственных доходных источников в бюджете г. Оренбурга при увеличении удельного веса регулирующих доходов. Это связано, в первую очередь, с внесением в налоговое законодательство поправок, резко сокращающих количество местных налогов. В результате сократились общие поступления в муниципальные бюджеты, практически ликвидирована налоговая инициатива местных властей, резко возросла зависимость местного самоуправления от финансовых решений региональной власти. Кроме того, с 2004 года поступления налога на имущество организаций целиком зачисляются в областной бюджет, что также привело к сокращению поступлений налоговых доходов в бюджет г. Оренбурга.

Среди регулирующих источников значительные темпы роста наблюдаются у налога на доходы физических лиц: 40,85 %- в 2003 г., 45,94 % - в 2004 г., 49,00 % - в 2005 г., 52,98 % - в 2006 г. При этом наблюдается сокращение поступлений в бюджет города отчислений по налогу на прибыль организаций с 452,20 млн. руб. в 2003 г. до 244,10 в 2006 г., т.е. почти в 2 раза. Такое изменение удельного веса регулирующих налогов связано с изменением нормативов отчислений, которые ежегодно пересматриваются и утверждаются законом «О бюджете Оренбургской области» на очередной финансовый год. При этом по таким существенным доходным источникам для бюджета г. Оренбурга, как налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций, нормативы отчислений крайне нестабильны.

Ежегодные изменения нормативов отчислений отрицательным образом сказываются на доходах местных бюджетов, что выражается в субъективном подходе при формировании регулирующих доходов местных бюджетов.

Для наглядности представим структуру налоговых доходов в виде диаграмм (Приложение Б).

Состав и структура неналоговых доходов бюджета г. Оренбурга имеет следующий вид:

Таблица 5 Состав и структура неналоговых доходов бюджета г. Оренбурга

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Статьи доходов** | **2002 г.** | | **2003 г.** | | **2004 г.** | | **2005 г.** | | **2006 г.** | |
| **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** |
| Неналоговые доходы | 102,0 | 100 | 113,5 | 100 | 120,7 | 100 | 228,6 | 100 | 287 | 100 |
| Доходы от использ. имущ., наход. в гос. и муниц. собствен. | 75,6 | 74,12 | 89,3 | 78,68 | 100,1 | 82,93 | 185,8 | 81,28 | 237,1 | 82,61 |
| Платежи за пользование природными ресурсами |  |  |  |  | 0,03 | 0,02 | 3,0 | 1,31 | 3,7 | 1,29 |
| Штрафные санкции, возмещение ущерба | 26,5 | 25,98 | 20,2 | 17,8 | 20,5 | 16,98 | 29,3 | 12,82 | 43,6 | 15,19 |
| Доходы от оказания плат. услуг |  |  |  |  |  |  | 1,0 | 0,44 |  |  |
| Доходы от продажи матер. и нематер. активов |  |  | 4,0 | 3,52 |  |  | 9,5 | 4,16 | 2,6 | 0,91 |

Как видно из представленной таблицы, в период с 2002 по 2006 г.г. наблюдается постоянное увеличение неналоговых доходов в бюджете г. Оренбурга: с 102,0 млн. руб. до 287 млн. руб. Наибольший удельный вес в числе неналоговых доходов составляют доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (74,12 % в 2002 г., 78,68 % в 2003 г., 82,93 % в 2004 г., 81,28 % в 2005 г., 82,61 % в 2006 г.). При этом эти доходы в период с 2002 по 2006 г.г. были увеличены в 3,1 раза, что говорит о заинтересованности органов местного самоуправления г. Оренбурга в наращивании доходного потенциала за счет внутренних источников, а именно, за счет более эффективного использования государственной и муниципальной собственности, продажи земли.

На втором месте стоят штрафные санкции, однако их доля в общей сумме неналоговых доходов в период с 2002 по 2006 г.г. сократилась с 25,98% до 15,19 %. Снизились и поступления от продажи материальных и нематериальных активов с 3,52 % в 2003 г. до 0,91 % в 2006 г.

Для наглядности представим структуру неналоговых доходов бюджета г. Оренбурга в виде диаграмм (Приложение В).

Бюджет г. Оренбурга в первом полугодии 2006 года исполнен по доходам на 106 процентов. В общей сумме поступлений налоговые доходы составили 45 процентов. Наибольший удельный вес имеют налог на доходы физических лиц, налог на прибыль предприятий, единый налог на вмененный доход и земельный налог. Перевыполнение бюджетного плана по доходам на 118 миллионов рублей стало возможным именно за счет этих крупных источников.

Среди неналоговых доходов бюджета города самую большую долю составили доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, земель и мест для размещения наружной рекламы.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что доходы г. Оренбурга формируются в основном за счет регулирующих источников, то есть, говорить о самостоятельности муниципальных образований Оренбургской области не приходится. Рост доли регулирующих доходов свидетельствует об увеличении зависимости местных бюджетов от вышестоящих.

# 2.3 Анализ структуры, динамики расходования средств бюджета г. Оренбурга в 2002-2006 гг.

Представим динамику и структуру расходов бюджета г. Оренбурга в виде таблиц.

Таблица 6 Состав и структура расходов бюджета г. Оренбурга в 2002 – 2004 г.г.[[26]](#footnote-26)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование статей расходов** | **2002 год** | | **2003 год** | | **2004 год** | | **Темп роста 2003 /2002** | **Темп роста 2004/**  **2003** |
| **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** | **млн. руб.** | **%** |
| Гос. управл. и местное самоуправл. | 141,0 | 6,97 | 140,4 | 6,56 | 147,8 | 6,24 | 99,57 | 105,27 |
| Правоох. деятел. и обеспеч. безопасн. госуд. | 14,2 | 0,7 | 7,8 | 0,36 | 8,6 | 0,36 | 54,93 | 110,26 |
| Промышленность, энергетика и строительс. | 44,7 | 2,21 | 71 | 3,32 | 37,1 | 1,57 | 158,84 | 52,25 |
| Сельское хозяйство и рыболовство | 10,1 | 0,5 | 28,2 | 1,32 | 7,1 | 0,30 | 279,2 | 25,18 |
| Охрана окруж. среды | 2,5 | 0,12 | 5,9 | 0,28 | 6 | 0,25 | 236,0 | 101,69 |
| Транспорт, дорож. хозяйство, связь и информатика | 150,2 | 7,42 | 157,8 | 7,37 | 164,9 | 6,96 | 105,06 | 104,50 |
| ЖКХ | 471,8 | 23,32 | 521,8 | 24,38 | 540 | 22,81 | 110,6 | 103,49 |
| Предупреж.и ликвид.последст.ЧС | - | - | - | - | 1,2 | 0,05 | - | - |
| Образование | 747,6 | 36,95 | 802,2 | 37,48 | 980 | 41,39 | 107,3 | 122,16 |
| Культура, кинематография и СМИ | 19,3 | 0,95 | 22,2 | 1,04 | 31,8 | 1,34 | 115,03 | 143,24 |
| Здравоохранение и спорт | 319,3 | 15,78 | 289,7 | 13,53 | 319,6 | 13,50 | 90,73 | 110,32 |
| Социальная политика | 32,4 | 1,6 | 39 | 1,82 | 52,5 | 2,22 | 120,37 | 134,62 |
| Обслуживание гос. долга | 45,2 | 2,23 | 36 | 1,68 | 38,2 | 1,61 | 79,65 | 106,11 |
| Целев. бюдж. фонды | 7,8 | 0,39 | 8 | 0,37 |  |  | 102,56 |  |
| Прочие расходы | 17,2 | 0,85 | 10 | 0,47 | 32,3 | 1,36 | 58,14 | 323,00 |
| Расходы всего | 2023,3 | 100 | 2140,6 | 100 | 2367,9 | 100 | 105,8 | 110,62 |

Таблица 7 Состав и структура расходов бюджета г. Оренбурга в 2005- 2006 г.г. [[27]](#footnote-27)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование статей расходов | 2005 год | | 2006 год | | Темп роста |
| млн. руб. | % | млн. руб. | % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Общегосударствен. вопросы | 247,80 | 9,38 | 316,30 | 8,37 | 127,64 |
| Нац. безоп., правоохран. деятел. | 9,80 | 0,37 | 10,30 | 0,27 | 105,10 |
| Нац.экономика: в том числе: | 84,70 | 3,21 | 108,10 | 2,86 | 127,63 |
| сельское хозяйство и рыболовство | 5,10 | 0,19 | 7,63 | 0,20 | 149,61 |
| транспорт | 37,80 | 1,43 | 33,70 | 0,89 | 89,15 |
| связь и информатика |  |  | 4,50 | 0,12 |  |
| др. вопросы в области нац. эконом. | 41,60 | 1,58 | 62,20 | 1,65 | 149,52 |
| ЖКХ | 450,50 | 17,06 | 547,40 | 14,49 | 121,51 |
| Охрана окруж. среды | 0,06 | 0,00 | 0,06 | 0,00 | 100,00 |
| Образование | 1120,80 | 42,44 | 1404,90 | 37,20 | 125,35 |
| Культура, кинематография и СМИ | 39,60 | 1,50 | 52,10 | 1,38 | 131,57 |
| Здравоохранение и спорт | 381,60 | 14,45 | 431,80 | 11,43 | 113,16 |
| Социальная политика | 305,80 | 11,58 | 791,10 | 20,94 | 258,70 |
| Межбюджетные трансферты |  |  | 114,70 | 3,04 |  |
| Расходы всего | 2641,00 | 100,00 | 3777,10 | 100,00 | 143,02 |

Представим динамику расходов бюджета г. Оренбурга в виде графика (Приложение Г).

Как видно из представленных таблиц, в период с 2002 по 2006 г.г. наблюдается увеличение расходов бюджета города с 2023,3 млн. руб. до 3777,1 млн. руб., т.е. в 1,8 раза.

Начиная с 2002 года, в структуре расходов бюджета г. Оренбурга произошли существенные изменения, в целом типичные для всех регионов: сократилась доля расходов на экономику: удельный вес расходов на сельское хозяйство и рыболовство в общей структуре расходов сократился с 1,32 % в 2003 г. до 0,20 % в 2006 г.; расходов на транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику – с 7,42 % в 2002 г. до 0,89 % в 2006 г.

Наибольший удельный вес в расходах бюджета г. Оренбурга в период с 2002 по 2006 г.г. приходится на образование (около 37 %). Значимыми расходами являются также жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и физическая культура, социальная политика. При этом наблюдается существенное увеличение доли расходов на социальную политику: с 1,6 % в 2002 г. до 20,94 % в 2006 г.

Доля расходов бюджета на ЖКХ, напротив сократилась, с 23,32 % до 14,49 %. Удельный вес расходов на здравоохранение также сократился с 15,78 % в 2002 г. до 11,43 % в 2006 г.

Для наглядности представим структуру расходов бюджета г. Оренбурга в виде диаграмм (Приложение Д).

В структуре бюджетных расходов наибольшую часть составляет заработная плата работников бюджетной сферы Оренбурга. По итогам первого полугодия 2006 г. это 41 процент от общей суммы расходов бюджета. В целом уточненный план по расходам за 6 месяцев 2006 года выполнен на 89, 4 процента. По сравнению с тем же периодом прошлого года расходы возросли на 635 миллионов рублей.

В слушаниях приняли участие Глава города Юрий Мищеряков, его заместители, депутаты Оренбургского городского Совета, представители политических партий, общественных организаций и объединений.

В 2007 году на благоустройство г. Оренбурга запланировано направить 123,4 миллиона рублей и 75 миллионов — на развитие муниципального транспорта. Почти одна пятая расходной части бюджета будет отдана на совершенствование медицинского обслуживания населения, а каждый четвертый рубль — на нужды образовательных учреждений.

# 3. Пути совершенствования управления местными бюджетами

# 3.1 Развитие бюджетной реформы в России

Введение Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» повлекло реформирование всей бюджетной системы. Прежде законодательство оперировало понятиями бюджетов федерального, регионального и местного уровня. Теперь система местных бюджетов включает в себя бюджеты городских округов и консолидированные бюджеты муниципальных районов. А муниципальные, в свою очередь, состоят из бюджетов собственно муниципальных районов и принципиально новых бюджетов поселений. Это так называемые бюджеты 4-го уровня.[[28]](#footnote-28)

С 1 января 2006 года бюджетная система Оренбургской области включает: областной бюджет, 8 бюджетов муниципальных районов и 37 бюджетов городских округов, а также свыше 100 бюджетов поселений.

Распределение поступающих в бюджеты средств не изменилось, прежние пропорции сохранены. По крайней мере, если федеральные власти не решат ввести новую систему распределения средств в федеральный и региональный бюджеты. Лишь местный бюджет при прежнем его наполнении денежными средствами получает дополнительное деление.

Каждый уровень бюджетов в новом формате наделен собственными, законодательно закрепленными, доходными и расходными полномочиями. Доходные полномочия закреплены Бюджетным кодексом РФ.

За бюджетами поселений закрепляется 10% налогов на доходы физических лиц, земельный налог и налог на имущество физических лиц в полном объеме, а также 30% единого сельскохозяйственного налога. Доходы муниципальных районов формируются за счет 20% налогов на доходы физических лиц, единого налог на вмененный доход, 30% единого сельхозналога и государственной пошлины за совершение юридически значимых действий и выдачу документов.

С 2006 года за органами местного самоуправления муниципальных районов закрепляется право по введению специального налогового режима на единый налог и вмененный доход. До начала финансового года они должны принять решения о введении на своей территории этого налога.[[29]](#footnote-29)

Изменился с 2006 года и принцип уплаты земельного налога в связи со вступлением в силу 31 главы Налогового кодекса. Исчисление налога будет происходить в соответствии с кадастровой оценкой земли. Этот налог относится к бюджету поселенческого уровня.

Расходные обязательства бюджетов сейчас формируются в соответствии с тем разграничением полномочий, которое присутствует в федеральном законодательстве. Круг вопросов местного значения четко определен в ст. 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Там четко прописаны вопросы, которые закрепляются за городским округом, муниципальным районом, поселением. В определении круга вопросов местного значения Закон исходит из принципа субсидиарности - в ведение муниципальных образований разных уровней включены те вопросы, которые на данном уровне могут решаться наиболее эффективно, с оптимальным результатом.

Кроме того, муниципалитеты могут решать и иные вопросы при наличии собственных финансовых и материальных ресурсов.

Закон вносит относительную ясность в разграничение полномочий органов местного самоуправления и государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Теперь полномочия органов местного самоуправления, устанавливаемые федеральными законами и законами субъектов РФ по вопросам, отнесенным Федеральным законом к вопросам местного значения, являются государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления со всеми вытекающими отсюда последствиями. Этим правилом ставится заслон устанавливаемым «сверху» социальным обязательствам, не обеспеченным соответствующими финансовыми и материальными ресурсами. Возможность наделения отдельными государственными полномочиями предусмотрена, как правило, для муниципальных районов и городских округов.

Принципиальным отличием во взаимодействии бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов является то, что строиться оно будет исключительно на основе системы межбюджетных трансфертов. Отношения между бюджетами будут регламентироваться строго формализованными правилами с применением методик, инструментов, которые определены законом.

При внедрении столь масштабных изменений большая нагрузка ложится на налоговые органы. В новых условиях меняется порядок уплаты налогов и сборов. А органам местного самоуправления требуются четкие регламенты работы, новые базы данных, техническая поддержка, которых у них нет.

Так в общих чертах будет выглядеть система бюджетов и отношений между ними на разных уровнях.[[30]](#footnote-30)

# 3.2 Направления совершенствования межбюджетных отношений

Важнейшим качеством бюджетной системы является ее целостность, под которой понимается равенство бюджетных полномочий всех уровней бюджетной системы, т.е. ни один уровень бюджетной системы не может считаться важнее другого. Однако, в РФ в настоящее время наблюдается иная ситуация: приоритет отдается федеральному бюджету, наименьшее внимание уделяется двум другим уровням бюджетной системы. В самом бедственном положении находится местный бюджет, поскольку он попадает в зависимость от вышестоящих бюджетов. Органы местного самоуправления не получили реально возможности самостоятельно и в достаточном объеме формировать собственные бюджетные доходы. Финансовая база органов местного самоуправления пополняется за счет доходов вышестоящих бюджетов (это и нормативы отчислений от регулирующих налогов, и финансовая помощь в виде дотаций, субвенций, субсидий, а также средства, поступающие из ФФПМО). В результате, сохраняется устойчивый дисбаланс между доходными возможностями и расходными полномочиями местных бюджетов.[[31]](#footnote-31)

И Оренбургская область здесь не является исключением. Большинство бюджетов муниципальных образований Оренбургской области исполняется с дефицитом. Местные бюджеты практически полностью зависят от решений региональных властей. Муниципалитеты, в первую очередь, крупные города, не заинтересованы в наращивании своего налогового потенциала и сокращении нерациональных расходов, поскольку дополнительные доходы или экономия изымаются в вышестоящие бюджеты путем ежегодного изменения нормативов отчислений от так называемых регулирующих налогов.

Вертикальные и горизонтальные дисбалансы сглаживаются в значительной мере на субъективной основе. Поэтому разработка эффективной системы внутрирегиональных межбюджетных отношений является одной из наиболее важных, и в то же время сложных задач бюджетной реформы.

К основным недостаткам действующей системы межбюджетных отношений относятся:

- крайняя ограниченность налогово-бюджетных полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления, регламентируемая правовыми и нормативными актами центральных органов власти и управления;

- перегруженность региональных и местных бюджетов «нефинансируемыми федеральными мандатами»;

- непомерная зарегламентированность основной части расходов региональных и местных бюджетов централизованно установленными нормами;

- неоправданно высокая доля тех доходов территориальных бюджетов, которые формируются за счет отчислений от федеральных налогов;

- гипертрофированная зависимость местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов;

- недостаточная прозрачность региональных и местных бюджетов ввиду отсутствия целостной системы мониторинга состояния и качества управления государственными и местными финансами;

- отсутствие законодательно закрепленной методологии бюджетного выравнивания.

Все это указывает на необходимость совершенствования субфедеральных межбюджетных отношений, в том числе и в Оренбургской области.

Необходимо создать систему межбюджетных отношений, отвечающую следующим основополагающим требованиям:

- четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти;

- обладание региональными и местными органами власти достаточной степенью автономности в проведении финансово-экономической политики.

Говоря об эффективности предоставления местным бюджетам финансовой помощи, следует упомянуть о необходимости постепенного свертывания встречных денежных потоков в рамках межбюджетных отношений. Трудно подсчитать реальные финансовые потери, которые возникают из-за нерационального, а порой, и абсурдного подхода к механизму распределения финансовой помощи. Собранные на местах налоговые доходы поступают в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов РФ, а затем по сложной технологической программе возвращаются назад в урезанном виде. Важно также отметить, что необходима разработка механизма стимулирования территорий к наиболее полному использованию собственного налогового потенциала и сокращению неэффективных расходов, для чего следует сделать обязательным условием предоставления финансовой помощи наличие у территории соответствующей программы по мобилизации доходов и сокращению расходов.

В научной литературе высказываются различные мнения относительно совершенствования механизмов формирования и распределения региональных ФФПМО, однако некоторые из них вряд ли можно признать целесообразными.

Механизм предоставления финансовой помощи должен отвечать следующим требованиям:

- необходимо разделение финансовой помощи на выравнивающую и стимулирующую;

- при определении размеров финансовой помощи должна применяться формализованная методика с использованием объективных оценок бюджетных потребностей;

- методика должна соответствовать принципам прозрачности, объективности, достоверности и проверяемости расчетов.

Бюджетное регулирование в Оренбургской области должно исходить не только из выравнивания бюджетных доходов, но и осуществлять стимулирование муниципальных образований к развитию своего доходного потенциала. Для достижения социально – экономического равновесия между муниципальными образованиями Оренбургской области необходимо фонд финансовой поддержки разбить на 2 части: первую предоставлять для выравнивания бюджетных до-ходов, вторую - для развития территорий.

При планировании доходов муниципальных образований представляется целесообразным ежегодно законодательно закреплять «гарантированный минимум» доходов муниципальных образований, учитывая задачи бюджетной политики области в следующем финансовом году. Это позволит более обоснованно подходить к формированию объема ФФПМО.

Приоритетными направлениями реформирования межбюджетных отношений являются разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы; повышение собственной доходной базы нижестоящих бюджетов, направленное на увеличение налогового потенциала территорий путем увеличения заинтересованности местных органов власти в проведении активной экономической политики на местах; создание равных условий экономического развития как субъектов РФ, так и входящих в их состав муниципальных образований.

Использование программно-целевого подхода в регулировании межбюджетных отношений для реализации поставленных задач является весьма актуальным. Именно программно-целевой подход может выступать в качестве эффективного инструмента, направленного на разрешение противоречий между ограниченным объемом финансовых возможностей и нерешенными социально-экономическими проблемами развития территорий.

Программно-целевой подход представляет собой способ разрешения раз-личных проблем посредством выработки и проведения системы мер, ориентированных на долгосрочные цели экономической политики. В основе использования программно-целевого подхода лежит разработка целевых программ, направленных на выполнение основных стратегических приоритетов развития территорий. [[32]](#footnote-32)

Таким образом, разработка эффективной системы межбюджетных отношений является одной из наиболее важных задач бюджетной реформы.

# Заключение

Таким образом, местный бюджет представляет собой форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления.

Местные бюджеты в Российской Федерации функционируют на основе целой системы нормативно-правовых актов, разработанных на федеральном уровне, на уровне субъектов федерации и на местном уровне.

Поведенный анализ бюджета г. Оренбурга свидетельствует о том, что в последние годы наблюдается снижение доли собственных доходов в общей сумме налоговых поступлений. Что касается регулирующих налогов, то здесь ситуация противоположная - наблюдается увеличение их доли в доходах бюджета города.

Начиная с 2002 года, в структуре расходов бюджета г. Оренбурга сократилась доля расходов на экономику. Значимыми расходами являются расходы на образование, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и физическая культура, социальную политику.

В настоящее время большинство бюджетов муниципальных образований Оренбургской области исполняется с дефицитом, местные бюджеты практически полностью зависят от решений региональных властей. В связи с этим, разработка эффективной системы внутрирегиональных межбюджетных отношений является одной из наиболее важных задач бюджетной реформы.

Сложившаяся в настоящее время в России система межбюджетных отношений не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Наиболее острыми и до сих пор нерешенными остаются такие проблемы организации и регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне как недостаточная прозрачность регионального и местных бюджетов в виду отсутствия целостной системы мониторинга состояния и качества управления государственными и местными финансами; отсутствие рациональной и справедливой методологии бюджетного выравнивания, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и т.д. Эти проблемы актуальны и для Оренбургской области.

Основными направлениями совершенствования межбюджетных отношений на современном этапе являются: укрепление самостоятельности нижестоящих уровней власти; использование правовых и организационных механизмов установления налогов и их распределения по бюджетам разных уровней; предоставление финансовой помощи нуждающимся территориям в соответствии с четкими критериальными принципами, учитывающими численность населения, его возрастной состав, состояние объектов инфраструктуры; применение механизмов горизонтального выравнивания.

# Список использованных источников

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
2. Федеральный закон от 31.07.98 г. № 145 – ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (с изменениями от 3 января 2006 г.)
3. Налоговый кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изменениями и дополнениями от РФ 2.02.2006 г. № 19 – ФЗ).
4. Закон Оренбургской области от 28 декабря 2001 г. № 420/349-II-ОЗ «Об областном бюджете на 2002 год»
5. Закон Оренбургской области от 31 декабря 2002 г. № 492/75-III-ОЗ «Об областном бюджете на 2003 год»
6. Закон Оренбургской области от 31 декабря 2003 г. № 731/99-III-ОЗ «Об областном бюджете на 2004 год»
7. Закон Оренбургской области от 31 де
8. кабря 2004 г. № 1747/278-III-ОЗ «Об областном бюджете на 2005 год»
9. Закон Оренбургской области от 15 декабря 2005 г. № 2870/502-III-ОЗ «Об областном бюджете на 2006 год»
10. Постановление Оренбургского городского Совета от 28 декабря 2001 г. № 313 «О бюджете города Оренбурга на 2002 год»
11. Постановление Оренбургского городского Совета от 28 декабря 2002 г. № 290 «О бюджете города Оренбурга на 2003 год»
12. Постановление Оренбургского городского Совета от 29 декабря 2003 г. № 230 «О бюджете города Оренбурга на 2004 год»
13. Постановление Оренбургского городского Совета от 29 декабря 2004 г. № 55 «О бюджете города Оренбурга на 2005 год»
14. Постановление Оренбургского городского Совета от 21 декабря 2005 г. № 260 «О бюджете города Оренбурга на 2006 год»
15. Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»
16. Балтина  А. М.  Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования. - Оренбург: ОГУ, 2004. - 195 с.
17. Беседина А. С.  Межбюджетные отношения в системе местного самоуправления  // Право и экономика. - 2005. - № 7. - С. 42-45.
18. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. – 2005. - № 1. – С.3-6.
19. Васюнина М. Л. Изменение территориальной организации местного самоуправления и их влияние на бюджетную систему Российской Федерации  // Финансы и кредит. -  2005. - № 6. - С. 46-52.
20. Герасименко Н.В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере // Законодательство и экономика. - 2005. - №4. - С.37-46.
21. Егоров Ф. А. Правовые аспекты формирования финансовой и экономической основы местного самоуправления в Российской Федерации // Финансовое право. -  2004. - № 5. - С. 5-9
22. Жуков А. И. Одна из проблем формирования местных бюджетов  // Финансы и кредит. -  2005. - № 6. - С. 25-28.
23. Игудин  А. Г. Актуальные проблемы межбюджетных отношений  // Финансы. -  2005. - № 10. - С. 15-19.
24. Киреева  Е. В.  О финансовых основах местного самоуправления  // Финансы. -  2005. - № 12. - С. 66-68.
25. Кириллова  О. С. Совершенствование бюджетных отношений в контексте реформы местного самоуправления // Финансы и кредит. -  2006. - № 15. - С. 31-35.
26. Кириллова С. С. Возможности укрепления доходной базы местных бюджетов  // Финансы. -  2004. - № 11. - С. 70-72.
27. Крохина  Ю. А. Некоторые аспекты законодательного обеспечения местных финансов // Финансы и кредит. -  2005. - № 6. - С. 9-13.
28. Овчинников И.И. Финансы местного самоуправления //Гражданин и право. – 2005. - № № 4. – С.7-9., № 5. – С.2-4.
29. Пантелеев А. Ю. Формирование финансовой основы местного самоуправления  // Финансы. -  2005. - № 11. - С. 8-10.
30. Сазонов С. П. Межбюджетное регулирование на субрегиональном уровне и реформа местного самоуправления  // Финансы. -  2005. - № 10. - С. 8-11.
31. Сазонов С. П. Роль межбюджетного регулирования в условиях реформирования местного самоуправления  // Финансы. - 2006. - № 4. - С. 8-11.
32. Тютина  Ю. В. Состав и особенности правового регулирования местных финансов // Финансы и кредит.  - 2005. - № 6. - С. 58-61.
33. Ушвицкий Л. И. О совершенствовании методов выравнивания бюджетной обеспеченности в системе межбюджетных отношений региона  // Финансы и кредит. -  2006. - № 2. - С. 10-15.
34. Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. – 2005. - № 4. – С.13-15.
35. Ходасевич С. Г. Бюджетная реформа: последствия для местных бюджетов  // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства. -  2005. - № 12. - С. 93-98.
36. http://www.orenburg.ru/

# Приложение А

# Доходы бюджета г. Оренбурга



# Приложение Б

# Структура налоговых доходов бюджета г. Оренбурга

2004 г.



2005 г.



2006 г.



# Приложение В

# Структура неналоговых доходов бюджета г. Оренбурга

2004 г.



2005 г.



2006 г.



# Приложение Г

# Расходы бюджета г. Оренбурга



# Приложение Д

# Структура расходов бюджета г. Оренбурга

2004 г.



2005 г.



2006 г.



1. Овчинников И.И. Финансы местного самоуправления //Гражданин и право. – 2005. - № N 4, 5

   2 Комментарий к ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Киреева  Е. В.  О финансовых основах местного самоуправления  // Финансы. -  2005. - N 12. - С. 66-68. [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [↑](#footnote-ref-4)
5. Федеральный закон от 31.07.98 г. № 145 – ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (с изменениями от 3 января 2006 г.) [↑](#footnote-ref-5)
6. Налоговый кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ [↑](#footnote-ref-6)
7. Овчинников И.И. Финансы местного самоуправления //Гражданин и право. – 2005. - № N 4, 5 [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный закон от 31.07.98 г. № 145 – ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [↑](#footnote-ref-9)
10. Комментарий к ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" [↑](#footnote-ref-10)
11. Овчинников И.И. Финансы местного самоуправления //Гражданин и право. – 2005. - № N 4, 5 [↑](#footnote-ref-11)
12. Комментарий к ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" [↑](#footnote-ref-12)
13. Федеральный закон от 31.07.98 г. № 145 – ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-13)
14. Киреева  Е. В.  О финансовых основах местного самоуправления  // Финансы. -  2005. - N 12. - С. 66-68. [↑](#footnote-ref-14)
15. Тютина  Ю. В. Состав и особенности правового регулирования местных финансов // Финансы и кредит.  - 2005. - N 6. - С. 58-61 [↑](#footnote-ref-15)
16. Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. –2005. N 4. [↑](#footnote-ref-16)
17. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. – 2005. - N 1. [↑](#footnote-ref-17)
18. Егоров Ф. А. Правовые аспекты формирования финансовой и экономической основы местного самоуправления в Российской Федерации // Финансовое право. -  2004. - N 5. - С. 5-9 [↑](#footnote-ref-18)
19. Герасименко Н.В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере // Законодательство и экономика. - 2005. - N4. - С.37-46. [↑](#footnote-ref-19)
20. Егоров Ф. А. Правовые аспекты формирования финансовой и экономической основы местного самоуправления в Российской Федерации // Финансовое право. -  2004. - N 5. - С. 5-9 [↑](#footnote-ref-20)
21. Закон Оренбургской области от 28 декабря 2001 г. N 420/349-II-ОЗ "Об областном бюджете на 2002 год"

    Закон Оренбургской области от 31 декабря 2002 г. N 492/75-III-ОЗ "Об областном бюджете на 2003 год"

    Закон Оренбургской области от 31 декабря 2003 г. N 731/99-III-ОЗ "Об областном бюджете на 2004 год"

    Закон Оренбургской области от 31 декабря 2004 г. N 1747/278-III-ОЗ "Об областном бюджете на 2005 год"

    Закон Оренбургской области от 15 декабря 2005 г. N 2870/502-III-ОЗ "Об областном бюджете на 2006 год" [↑](#footnote-ref-21)
22. Балтина  А. М.  Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования. - Оренбург : ОГУ, 2004. - 195 с. [↑](#footnote-ref-22)
23. http://www.orenburg.ru/ [↑](#footnote-ref-23)
24. Балтина  А. М.  Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования. - Оренбург : ОГУ, 2004. - 195 с. [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление Оренбургского городского Совета от 28 декабря 2001 г. N 313 "О бюджете города Оренбурга на 2002 год"

    Постановление Оренбургского городского Совета от 28 декабря 2002 г. N 290 "О бюджете города Оренбурга на 2003 год"

    Постановление Оренбургского городского Совета от 29 декабря 2003 г. N 230 "О бюджете города Оренбурга на 2004 год"

    Постановление Оренбургского городского Совета от 29 декабря 2004 г. N 55 "О бюджете города Оренбурга на 2005 год"

    Постановление Оренбургского городского Совета от 21 декабря 2005 г. N 260 "О бюджете города Оренбурга на 2006 год" [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление Оренбургского городского Совета от 28 декабря 2001 г. N 313 "О бюджете города Оренбурга на 2002 год"

    Постановление Оренбургского городского Совета от 28 декабря 2002 г. N 290 "О бюджете города Оренбурга на 2003 год"

    Постановление Оренбургского городского Совета от 29 декабря 2003 г. N 230 "О бюджете города Оренбурга на 2004 год" [↑](#footnote-ref-26)
27. Постановление Оренбургского городского Совета от 29 декабря 2004 г. N 55 "О бюджете города Оренбурга на 2005 год"

    Постановление Оренбургского городского Совета от 21 декабря 2005 г. N 260 "О бюджете города Оренбурга на 2006 год" [↑](#footnote-ref-27)
28. Ходасевич С. Г. Бюджетная реформа: последствия для местных бюджетов  // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства. -  2005. - N 12. - С. 93-98. [↑](#footnote-ref-28)
29. Сазонов С. П. Межбюджетное регулирование на субрегиональном уровне и реформа местного самоуправления  // Финансы. -  2005. - N 10. - С. 8-11. [↑](#footnote-ref-29)
30. Васюнина М. Л. Изменение территориальной организации местного самоуправления и их влияние на бюджетную систему Российской Федерации  // Финансы и кредит. -  2005. - N 6. - С. 46-52. [↑](#footnote-ref-30)
31. Сазонов С. П. Роль межбюджетного регулирования в условиях реформирования местного самоуправления / С. П. Сазонов, Д. Ю. Завьялов // Финансы. - 2006. - N 4. - С. 8-11. [↑](#footnote-ref-31)
32. Балтина  А. М.  Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования. - Оренбург : ОГУ, 2004. - 195 с. [↑](#footnote-ref-32)