

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра финансов и кредита

АВТОРЕФЕРАТ

на выпускную квалификационную работу (магистерскую работу)
по направлению 38.04.01 Экономика профиль «Финансовое планирование»
студента 3 курса экономического факультета

Ушакова Юрия Витальевича



«Совершенствование механизма бюджетного планирования
(на примере МО "Город Саратов)»

Научный руководитель:

Зав. кафедрой финансов и кредита, к.э.н., доцент



О.С. Балаш

Зав. кафедрой финансов и кредита, к.э.н., доцент



О.С. Балаш

Саратов 2016

Актуальность выбранной темы. Базовым звеном и основой стабильности функционирования бюджетной системы являются местные бюджеты. Проблемы формирования бюджетов, взаимодействия между

Актуальность выбранной темы. Базовым звеном и основой стабильности функционирования бюджетной системы являются местные бюджеты. Проблемы формирования бюджетов, взаимодействия между федеральным, региональным и местными бюджетами, является важнейшей задачей местной власти.

Важную роль в формировании местного бюджета играет организация бюджетного процесса в муниципальном образовании. Несмотря на единство правовых подходов к осуществлению бюджетного планирования и финансирования, установленных Бюджетным кодексом РФ, у органов местного самоуправления имеется значительный объем полномочий, позволяющих им учитывать местные особенности построения самостоятельной управленческой системы для финансового обеспечения реализации вопросов местного значения. Вместе с тем главной проблемой местных бюджетов остается их зависимость от решений, принимаемых на федеральном и региональном уровне власти.

В настоящее время перед органами местной власти стоит проблема формирования и оптимизация расходования местных бюджетов из-за нестабильной экономической ситуации, падения спроса на потребительском рынке, усиления безработицы в регионах, ухода "в тень" значительной части предпринимателей, огромного государственного долга регионов и местных бюджетов, их дефицита.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы развития бюджетной системы представлены в работах О.В. Врублевской, С.Ю. Глазьева, А.Г. Игудина, А.М. Лаврова, Г.Б. Поляка, В.М. Радионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, Н.М. Сабитовой, Дж. Стиглица, М.И. Яндиева, К.И. Таксира и др.

Проблемам развития бюджетного финансового планирования и управления бюджетными расходами посвящены труды А.З. Дадашева, Дж.

Ван Хорна, Э.А. Вознесенского, А.А. Ковалева и др., эффективности бюджетного процесса - Афанасьева М.П., Барашевой Т.И., Климанова В.В., Клишиной М.А, Нестеренко Т.Г., Прокофьева С.Е., Рябухина С.Н., Сазонова С.П., Сабитовой Н.М., Силуанова А.Г. и других.

Целью магистерской работы является исследование особенностей планирования, формирования и исполнения местного бюджета на муниципальном уровне на примере бюджета муниципального образования «Город Саратов».

Поставлены и решены следующие **задачи**:

- изучение роли местных бюджетов в функционировании бюджетной системы России;
- рассмотрение правовых и финансовых основ формирования доходов и расходов местных бюджетов;
- выявление особенностей организации бюджетного процесса на муниципальном уровне на примере муниципального образования «Город Саратов»;
- анализ бюджета муниципального образования «Город Саратов» и его взаимосвязь с региональным бюджетом;
- разработка предложений по развитию доходной базы региональных и местных бюджетов;
- изучение направлений совершенствования бюджетного механизма на местном уровне;
- исследование способов оценки эффективности бюджетных расходов на реализацию целевых программ и разработка предложений по их совершенствованию.

Научная новизна исследования состоит в обобщении теоретических и практических подходов реализации бюджетного процесса в муниципальном

образовании; разработке и предложении методов планирования расходов бюджетов в зависимости от различных вариантов стратегий социально-экономического развития региона и города; сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию системы планирования бюджетных расходов на основе оценки эффективности и результативности применяемой системы планирования расходов бюджетов субъектами бюджетного планирования путем оценки качества финансового планирования параметров бюджета.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили публикации отечественных ученых в области бюджетного планирования и организации бюджетного процесса в муниципальном образовании. Нормативно-правовой базой стал Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», нормативно-правовые акты органов местного самоуправления муниципального образования «Город Саратов». Информационной базой явились информация официальных сайтов Министерства финансов РФ, Правительства Саратовской области и администрации муниципального образования «Город Саратов».

Краткое содержание. В первой главе рассматриваются основные принципы формирования бюджета России, организация и современное состояние бюджетной системы российской Федерации, на федеральном, региональном и местном уровнях. Проведен анализ формирования и расходования бюджета России за 2010 - 2015 года.

Показано, что к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджеты субъектов Российской Федерации, территориальных государственных внебюджетных фондов и местные бюджеты. К местным бюджетам относят: бюджеты муниципальных районов,

городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя; городских и сельских поселений и внутригородских районов.

Расходы региональных бюджетов направлены на обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ; обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ; проведение выборов и референдумов субъектов РФ; обеспечение реализации региональных целевых программ; формирование государственной собственности субъектов РФ; содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации; обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов РФ; оказание финансовой помощи местным бюджетам; охрана окружающей среды. Проведен анализ бюджета Саратовской области за 2013-2015 гг.

Рассмотрены основные законодательные принципы и подходы к формированию местных бюджетов. Показано, что местные бюджеты являются фундаментом бюджетной системы Российской Федерации, в которых сосредоточена основная часть бюджетных расходов, определяющих уровень и качество жизни российских граждан, так как именно за счет местных бюджетов финансируется большая доля расходов в социально-культурной сфере и сфере ЖКХ. Формирование доходов и расходов местного бюджета осуществляется в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Рассмотрены виды доходов местных бюджетов и классификация расходов местных бюджетов.

Во второй главе проводится анализ механизма бюджетного планирования на местном уровне - в муниципальном образовании "Город Саратов". Рассмотрены участники механизма бюджетного процесса МО "Город Саратов".

Проанализирован бюджет МО «Город Саратов» за 2012-2015 годы, проведен анализ доходной и расходной части. Указаны причины сокращения доходной части бюджета. Представлена и проанализирована динамика основных характеристика городского бюджета в течение 2013-2015 годов. Изучена структура доходной и расходной частей бюджета за последние 2 года, указываются основные причины дефицита бюджета.

В третьей главе предлагаются мероприятия по увеличению доходной части бюджета МО "Город Саратов", а также по совершенствованию механизма бюджетного планирования.

Предлагаются конкретные меры по увеличению расходной части бюджета, разбирается мероприятия Правительства Саратовской области по увеличению доходной части за счет поддержки и развития малого и среднего предпринимательства области. Рассматриваются подходы развития доходной базы местного бюджета в соответствии с «Программой комплексного социально-экономического развития муниципального образования «Город Саратов» на 2013-2015 годы».

Одной из сложнейших проблем современной бюджетной системы России является неэффективное использование государственных и муниципальных финансов. Суть ее не в том, что средства тратятся нецелевым образом, а в том, что зачастую отсутствует социально значимый измеримый результат осуществления бюджетных расходов.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов в России с 2004 года проводится реформа бюджетного процесса, суть которой переход от «финансирования по затратам» к «финансированию по результатам», а

также по совершенствованию бюджетного планирования. В настоящее время действующим правовым документом, отражающим направления реформы, является Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р, которым утверждена «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».

Однако, в условиях финансового кризиса достаточно сложно оценить поступления в доходную часть бюджета. Основные показатели бюджета, лежащие в основе бюджетного планирования, корректируются с учетом изменений макроэкономических показателей России и пересматриваются практически ежеквартально. Такие показатели могут рассматриваться в начале финансового года как условные. Как показывает практика плановые бюджетные назначения по доходам в течение года сокращаются, что приводит к изменению планов по расходам и привлечений дополнительных источников покрытия бюджета. Поэтому в условиях кризиса качество бюджетного планирования не высоко.

В периоды экономической нестабильности достоверность плановых показателей бюджета на один год является очень низкой, поэтому обоснованным является краткосрочное и оперативное планирование на один год, как и осуществляется в МО "Город Саратов".

Необходима разработка большого количества вариантов вероятного развития экономической ситуации в регионе и городе, обоснований различных альтернативных значений базовых экономических показателей. Поэтому необходимо привлечение экспертов в области прогнозирования региональной экономики и экономики города.

Таким образом, для совершенствования бюджетного планирования в МО "Город Саратов" могут быть реализованы следующие мероприятия.

1. Построение всех вероятных прогнозов развития экономики региона и города.

2. Построение прогнозов по доходам с учетом наихудшего вероятного варианта изменения макроэкономических показателей и использование этого прогноза для финансового планирования доходной части бюджета при его уменьшении.

2. Повышение качества обоснования бюджетных расходов по всем статьям и целевым программам.

3. Совершенствование методики оценки эффективности муниципальных программ в целях повышения эффективности бюджетных расходов и финансового контроля.

Заключение. Проведя исследование бюджетного процесса в муниципальном образовании «Город Саратов», можно сделать следующие общие выводы.

Местные бюджеты являются фундаментом бюджетной системы Российской Федерации, где сосредоточена основная часть бюджетных расходов, определяющих уровень и качество жизни российских граждан. В тоже время объем доходов местных бюджетов остается весьма ограниченным в силу причин экономического и политического характера.

Формирование доходной и расходной части местного бюджета зависит от множества факторов, главными из которых являются положения бюджетного законодательства и особенности состояния муниципальной экономики и социальной сферы. Значительная часть расходов направлена на финансирование образования и сферы ЖКХ. Однако объемы бюджетных потребностей значительно выше бюджетных возможностей, и ярким примером тому является формирование и использование муниципального дорожного фонда.

Вместе с тем у муниципалитета имеются потенциальные возможности увеличения доходной части местного бюджета, путем проведения грамотной бюджетно-налоговой политики. В первую очередь резервы развития связаны с поддержкой предпринимательства в муниципальном образовании и эффективным налоговым администрированием местных налогов.

Важной задачей является реформирование бюджетного процесса на муниципальном уровне в целях обеспечения эффективности бюджетных расходов. В муниципальном образовании «Город Саратов» уже реализуется механизм финансирования муниципальных учреждений на основе муниципального задания на оказание муниципальных услуг.

В тоже время следует усилить развитие программно-целевых методов управления в бюджетном процессе, для чего необходимо реализовать целый комплекс мер. В том числе требуется провести инвентаризацию муниципальных целевых программ, изменение содержания их паспортов, расширение их количества, пересмотр всех основных параметров. В результате с 2016 года можно будет формировать местный бюджет в программном формате.

Весьма значимым представляется совершенствование бюджетного контроля, в том числе путем развития методики оценки эффективности бюджетных расходов на финансирование муниципальных целевых программ. Критерии оценки эффективности должны быть более объективными, прозрачными и доступными для общественного обсуждения.

Таким образом, использование предложенных подходов внедрения программного бюджета в муниципальном образовании «Город Саратов» обеспечит повышение качества и результативности местного самоуправления.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 [Электронный ресурс]: по сост. на 01.01.2015 Режим доступа: <http://base.consultant.ru>
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный ресурс]: по сост. на 12.04.2015 Режим доступа: <http://base.consultant.ru>
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: по сост. на 12.04.2015 Режим доступа: <http://base.consultant.ru>
4. Решение Саратовской городской Думы от 27.03.2008 № 26-271 «Положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Саратов»» [Электронный ресурс]: по сост. на 01.03.2015 г. Режим доступа: <http://base.consultant.ru>
5. Решение Саратовской городской Думы от 18.12.2014 № 42-473 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2015 год» [Электронный ресурс]: по сост. на 14.04.2015 г. Режим доступа: <http://www.saratovmer.ru>
6. Решение Саратовской городской Думы от 11.06.2013 № 25-293 «О Программе комплексного социально-экономического развития муниципального образования «Город Саратов» на 2013-2015 годы [Электронный ресурс]: по сост. на 14.04.2015 г. Режим доступа: <http://www.saratovmer.ru>
7. Постановление администрации муниципального образования «Город Саратов» от 03.09.2013 № 1853 «Об установлении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ, их формирования и реализации и Порядка оценки эффективности реализации муниципальных

программ» [Электронный ресурс]: по сост. на 14.04.2015 г.Режим доступа:
<http://www.saratovmer.ru>

8. Постановление главы администрации г. Саратова от 10.02.2009 № 56 «Об утверждении Положения о порядке разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ и Порядка оценки эффективности реализации ведомственных целевых программ» [Электронный ресурс]: по сост. на 14.04.2015 г.Режим доступа:
<http://www.saratovmer.ru>

9. Письмо Минфина России от 30.09.2014 № 09-05-05/48843 «Методические рекомендации по составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ» [Электронный ресурс]: по сост. на 01.04.2015 г.Режим доступа: <http://www.minfin.ru>

10. Андреева, О.В. Ключевые новации бюджетного кодекса Российской Федерации в сфере государственного (муниципального) финансового контроля / О.В. Андреева // Наука и современность.- 2014.- № 27.- С. 235-240.

11. Бабич, А. М. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов./ А.М. Бабич, Л.Н. Павлова - М.: ЮНИТИ, 2012. - 703 с.

12. Белоножко, М.Л. Государственные и муниципальные финансы: учебник / М.Л. Белоножко, А.Л. Скифская. – СПб: ИЦ «Интермедия», 2014. – 208 с.

13. Бочко, В.С. Развитие территорий муниципальных образований с использованием программного метода /В.С. Бочно // Экономика региона.- 2014. -№ 1. – 33-42.

14. Бюджет и бюджетная система: учебник под ред. Мст. П. Афанасьева –М.: Издательство Юрайт, 2011.- 450 с.

15. Бюджетная система России: Учебник для вузов/ Под ред.

проф.Г.Б. Поляка. - М,: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. - 550с.

16. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление. Учебник для бакалавров / И.А. Василенко. –М.: Изд-во Юрайт, 2013. – 495 с.

17. Зенина, С.Н. Местный бюджет и проблемы его обеспечения // С.Н. Зенина // Вестник Российского государственного аграрного заочного университета. – 2013.- №15.- С. 107-110.

18. Зимарин К.А Бюджетная политика и особенности бюджетного процесса в Российской Федерации / К.А. Зимарин, Ю.А. Закирова // Вестник УГАЭС. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. -2014. -№ 2 (8).- С. 7-11.

19. Кириллова, С.С. Проблемы внедрения программного бюджета на муниципальном уровне / С.С. Кириллова // Вестник МичГАУ.- 2014.- № 4. – С. 97-99.

20. Коновалюк, О.В. Конституционно-правовое регулирование и проблемы формирования местных бюджетов в РФ / О.В. Коновалюк // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук.- 2014.- № 11-1.- С. 242-245.

21. Кузьмичева, И.А. Собираемость местных налогов в Приморском крае/ И.А. Кузьмичева, М.А.Закирова //Фундаментальные исследования. - 2014.- № 8-4.- С. 928-932.

22. Краснобельмова, А.В. Проблемы администрирования местных налогов. /А.В. Краснобельмова // Социально-экономические явления и процессы. -2013. - № 5. – С. 116-120.

23. Малиновская, О.В., Государственные и муниципальные финансы. Учебное пособие. / О.В. Малиновская, И.П. Скоблева, А.В. Бровкина А.В. – М.: КноРус, 2012.- 212 с.

24. Мамаев, А.В. К вопросу определения самостоятельности местных бюджетов / А.В. Мамаев, С.А. Овчинцева // Проблемы совершенствования

бюджетной политики регионов и муниципалитетов. Научный сборник.- Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ. , 2011 – С. 102-104.

25. Мирошникова, Н.И. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления / Н.И. Мирошникова // Экономика: теория и практика. - 2014.- № 2- С.18-22.

26. Мудрова, Н.В. Актуальные проблемы формирования доходов местных бюджетов /Н.В. Мудрова //Финансы. -2014.- № 3. - С.32-35.

27. Муравьева, Н.Н. Перспективы повышения роли налогов для обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов (на примере г. Волжского Волгоградской области) /Н.Н. Муравьева, С.А. Салимова // Финансы и кредит. – 2014. -№ 1. –С. 38-44.

28. Мысляева, И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. / И.Н. Мысляева-М.: ИНФРА-М, 2013.- 322 с.

29. Найденова, Т.А. Оценка формирования доходной базы местного бюджета (на материалах муниципального образования городского округа «Сыктывкар»)/ Т.А. Найденова, И.Н. Швецова // Финансы и кредит.- 2014- № 6. – С. 20-30.

30. Немирова, Г.И. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях расширения глобальной интеграции/ Г.И. Немирова, Л.Б. Мохнаткина. // Финансовый журнал. -2014.- № 2 (20).- С. 151-159.

31. Орлов, В.А. Оценка эффективности бюджетных расходов в процессе реализации муниципальных целевых программ/ В.А. Орлов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011-№ 5. – С. 234-236.

32. Подъяблонская, Л.М. Государственные и муниципальные финансы. Учебник / Л.М.Подъяблонская–М.: Юнити-ДАНА, 2012. – 561 с.

33. Свищева, В.А. Государственные и муниципальные финансы. Учебник / В.А. Свищева –М.: ИТК «Дашков и К», 2011. – 464 с.

34. Свищева, В.А. Муниципальные финансы: современные проблемы и альтернативы /В.А. Свищева // Власть. 2013. - №10. – С.27-31.
35. Соболева, О.А. Проблемы формирования расходной части местных бюджетов в России / О.А. Соболева// Экономика и социум. – 2014. - № 2-4 (11). – С. 97-101.
36. Соколов, В.Г. К вопросу о повышении надежности и эффективности бюджетного процесса //В.Г., Соколов, В.Н. Фролов // Сибирская финансовая школа. -2014. -№ 1 (102).- С. 34-42
37. Сумская, Т.В. Бюджетные аспекты функционирования органов местного самоуправления (на примере Новосибирской области)/ Т.В. Сумская // Интерэкспо Гео-Сибирь. -2014. -Т. 3.- № 1.- С. 169-172.
38. Фесик, С.В.Внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс Российской Федерации / С.В.Фесик // Вестник Томского государственного университета. -2014. -№ 383.- С. 170-175.
39. Чулков, А.С. Программно-целевое бюджетирование на региональном и местном уровне /А.С. Чулков // Финансы.-2014. № 3. – С.12-17.
40. Шаш, Н.Н. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России /Н.Н. Шаш, А.И. Бородин, А.А. Татуев //Финансы и кредит.- 2014. -№ 14.- С. 2-10.
41. Ярошенко, Т.П. «Программный» бюджет муниципального образования: проблемы и перспективы развития./ Т.П. Ярошенко // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. -2014.- № 16.- С. 170-173.
42. Яндиев, М.И. Оценка эффективности реализации целевых программ субъектов Федерации /М.И. Яндиев // Финансы. – 2012. – № 2. – С. 24–28.