Хохлов Владимир Андреевич. Формирование механизма управления финансами муниципального образования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2002 208 c. РГБ ОД, 61:03-8/2482-1

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ФИНАНСЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО РЫНОЧНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ 11

1.1. Особенности и структура финансов муниципального образования 11

1.2. Роль и место системы управления финансами в обеспечении развития муниципального образования 28

1.3. Проблемы методического обеспечения формирования механизма управления финансами муниципального образования 49

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 55

2.1. Разработка концепции развития местных финансов 55

2.2. Финансовый план стратегического развития муниципального образования 100

2.3. Основные направления организационной деятельности органов местного самоуправления в сфере финансового обеспечения социально-экономического развития муниципального

образования 116

ГЛАВА 3. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ "ГОРОД ОСТРОВ И ОСТРОВСКИЙ

РАЙОН" 128

3.1. Характеристика финансов муниципального образования 128

3.2. Основные положения концепции развития финансов муниципального образования 151

3.3. Стратегический финансовый баланс муниципального образования 166

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 173

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 183

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В современных условиях перехода России на демократические, рыночные принципы организации общества и государства как никогда остро встает вопрос о выборе наиболее эффективных для нашей страны форм самоорганизации и самоуправления населения на местах.

Страны с традиционной демократией уже давно признали неоспоримые достоинства местного самоуправления и отвели ему особое место в структуре власти. На органы местного самоуправления, наиболее тесно связанные с населением, бьша возложена ответственность за решение практически всех проблем локального характера: жилищного и коммунального хозяйства, развития сферы услуг, экологии и т.д..

В Российской Федерации местное самоуправление в его истинном значении пока только формируется. На пути этого процесса стоит целый комплекс препятствий: экономических - затянувшийся процесс перехода к рыночным отношениям; финансовых - ограниченность доходной базы и несбалансированность муниципальных бюджетов; социальных - распад существовавшей социальной инфраструктуры, резкое снижение уровня жизни населения; политических - падение доверия населения к институтам власти.

Эти препятствия значительно замедляют ход муниципальной реформы в нашей стране. Вместе с тем, конкретные результаты в области формирования организационно-правовой базы - приняты необходимые федеральные законы и законы субъектов РФ, сформированы новые управленческие структуры, накоплен практический опыт хозяйствования, позволяют говорить о переходе к новому этапу, когда наиболее важным, определяющим темп движения по пути укрепления местного самоуправления, становится формирование финансово-экономической базы муниципальных образований, поиск методов работы, позволяющих привлечь необходимые финансовые ресурсы для обеспечения комплексного социально-экономического развития.

Состояние изученности проблемы. Существующие подходы к проблеме финансового обеспечения уставной задачи муниципальных образований - комплексное социально-экономическое развитие, сводятся только к проблеме укрепления муниципальных бюджетов, при этом под ними понимаются собственные финансовые средства местных органов власти. Такой подход прослеживается у большинства авторов, как А.Г. Воронин, А.Н.Широков, Г.В. Барабашев, В.Г.Игнатов, Л.И.Сергеев, В.В.Иванов и другие. Вместе с тем у ряда авторов можно найти определенные указания на необходимость, в условиях явной недостаточности собственных средств местных органов власти, рассмотрения возможности управления всеми финансовыми возможностями территории с целью привлечения средств для социально-экономического развития. Это такие авторы как В.Е. Рохчин -исследование проблем стратегического социально-экономического развития городов, М.И. Яндиев, поднимаются эти вопросы в материалах деятельности Российского научного центра местного самоуправления -руководитель С.Н. Юркова. Некоторые авторы, как Ю.В. Филиппов, Т.Т.Авдеева, подошли к анализу местных экономических проблем с точки зрения распространенной на Западе теории развития местных сообществ и показали, что существо проблем развития муниципального образования - в механизмах функционирования и развития всего местного сообщества, и, тем самым, дали понимание того, что финансовое развитие не есть развитие только муниципального бюджета, что местное самоуправление должно координировать все финансы, задействованные на развитие местного сообщества, для которого понятие "муниципальное образование" лишь организационно-правовая форма.

В целом же проблемы привлечения финансовых ресурсов территории для социально-экономического развития муниципального образования не рассмотрены. Следует отметить, что и в зарубежной литературе данная тема освещена недостаточно, чему объяснением может быть факт, что в развитых странах муниципальные бюджеты сбалансированы и, как правило, предусматривают средства для стимулирования развития территории. Но и здесь, как указывает К.К.Баранова в частности для Германии, ключевой становится политика конкурентной борьбы за привлечение финансовых средств инвесторов для развития территорий.

Неисследованность проблем управления всеми финансовыми потоками территории с целью привлечения средств для обеспечения социально-экономического развития муниципального образования и, соответственно, отсутствие методик формирования механизма управления местными финансами, уже сегодня необходимых практике, определили выбор темы диссертационного исследования и ее актуальность.

Таким образом, целью диссертационного исследования является научное обоснование и разработка методических положений и практических рекомендаций по формированию механизма управления местными финансами, обеспечивающего создание финансовой базы социально-экономического развития муниципального образования.

Для реализации указанной цели были поставлены и решены следующие задачи:

проведен анализ законодательного определения и особенностей финансов муниципального образования в России в условиях переходного периода и выявлены основные тенденции и проблемы;

определены место и роль системы управления финансами в социально-экономическом развитии муниципального образования;

разработаны методические основы формирования механизма управления финансами муниципального образования;

рассмотрены организационные аспекты функционирования системы управления финансами муниципального образования;

на примере конкретного муниципального образования разработаны основные положения концепции развития местных финансов и стратегический финансовый баланс.

Теоретическую и методологическую основу диссертации составили труды отечественных и зарубежных ученых в сфере местного самоуправления и управления финансами, в сфере организации стратегического планирования развития территорий и методики разработки концепций социально-экономического развития. Для решения поставленных в работе задач применялись диалектический метод, методы системного анализа. Информационную базу составили нормативно-правовые и инструктивные материалы по проблемам местных финансов, статистические данные Госкомстата РФ.

Предметом исследования выступают экономические отношения, опосредующие формирование и использование финансовых ресурсов для обеспечения комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Объектом исследования является система управления финансами муниципального образования.

Научная новизна результатов исследования заключается в следующем:

выявлены и систематизированы элементы финансов муниципального образования по фактору участия в финансовом обеспечении его развития и по фактору возможности управления ими со стороны органов местного самоуправления;

предложена схема формирования механизма управления местными финансами, позволяющая скоординировать финансовую деятельность всего местного сообщества и внешних структур на основании общего интереса в социально-экономическом развитии муниципального образования;

разработана формализованная методика разработки концепции, определения приоритетов и целей развития местных финансов;

обосновано применение системы стратегического и годового финансовых балансов как основы организации финансового планирования в муниципальном образовании и определены статьи их доходной и расходной частей;

сформулированы принципы и определены формы организационной деятельности органов местного самоуправления в финансовой сфере.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в обосновании и формулировании методики формирования механизма управления финансами муниципального образования, позволяющей работникам органов местного самоуправления комплексно провести конкретный объем прогнозно-аналитических работ, сформулировать цели развития местных финансов, организовать стратегическое финансовое планирование и обеспечить организацию практической деятельности всех структур по формированию финансовой базы, обеспечивающей комплексное социально-экономическое развития территории.

Апробация работы. Методические основы формирования механизма управления финансами муниципального образования опробованы для формулирования приоритетов и целей развития местных финансов и разработки стратегического финансового баланса муниципального образования "Город Остров и Островский район" Псковской области. По теме исследования сделаны доклады на семинаре по вопросам местного самоуправления в Государственной думе Российской Федерации и трех семинарах по стратегическому планированию, проведенных Северо-Западным филиалом Российского научно центра государственного и муниципального управления в 2001 -2002 гг.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 132 источника.

Во Введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены цель и задачи исследования, его предмет и объект, методологическая и информационная база, научная новизна и практическая значимость.

В первой главе диссертации - «Финансы муниципального образования в условиях современного рыночного хозяйства в России» — проведен анализ законодательства, публикаций отечественных ученых и практиков по вопросам стратегического развития муниципальных образований и их финансовой базы, выявлены особенности и структура местных финансов, исследованы роль и место системы управления финансами в обеспечении развития муниципального образования, определены теоретические подходы к формированию механизма управления местными финансами, дан анализ проблем методического обеспечения формирования механизма управления местными финансами.

Во второй главе — «Методические основы формирования механизма управления финансами муниципального образования» — обоснованы и предложены методические основы формирования механизма управления местными финансами: определена структура концепции развития местных финансов; показано, что основа механизма управления финансами -система стратегического и годового финансовых балансов, даны основы их разработки и организации процесса использования балансового метода; намечены принципы организационной деятельности органов местного самоуправления в финансовой сфере.

В третьей главе - «Финансовое обеспечение социально-экономического развития муниципального образования "Город Остров и Островский район"» - дана характеристика финансов муниципального образования, осуществлено применение методических основ для формулирования финансового выбора и целей развития местных финансов, разработан стратегический финансовый баланс на 2002 - 2004 гг.

В Заключении изложены основные результаты диссертационного исследования.

Список литературы включает 132 наименования.

Публикации. Основные положения диссертации опубликованы в 5 научных работах общим объемом 2,04 п.л.

## Особенности и структура финансов муниципального образования

В Федеральном Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [6] муниципальное образование определено как "городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления". При этом в статье 2 этого же закона, определено, что местное самоуправление в Российской Федерации "признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций". В свою очередь вопросы местного значения здесь же определяются как "вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом " Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", законами субъектов Российской Федерации". Исходя из этого, логично было бы считать, что финансы муниципального образования - это те финансовые отношения, которые участвуют в осуществлении им своих уставных задач. Однако, зафиксированные законодательством понятия и термины в области общественных отношений, связанных с функционированием муниципального образования, не дают полной картины реально существующих процессов и, кроме того, на наш взгляд, имеют логические изъяны.

Непосредственно в законодательстве [7] определено понятие "местные финансы", под которыми понимается совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. Для уточнения применяемых понятий ст. 1 пункт 2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [7] фиксирует, что термины "муниципальный" и "местный" и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

В целом, данное законодательством определение местных финансов, понимаемых и как муниципальные финансы, могло бы охватить весь спектр финансовых отношений, существующих в муниципальном образовании, поскольку позволяет отнести к местным финансам не только собственные денежные средства органов местного самоуправления, но и все иные средства, привлекаемые для решения местных задач. Однако уже в статье 2 Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" [7] данное понятие сужено и определено, что местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства, а далее фиксируется, что собственником местных финансов от имени населения муниципального образования являются органы местного самоуправления или непосредственно население. В результате практически исключаются средства других организаций и структур, привлекаемые для решения вопросов местного значения. Например, средства хозяйствующих субъектов, направляемые ими на развитие инженерных коммуникаций и благоустройство, на создание новых рабочих мест для местного населения, средства домохозяйств и так далее.

Кроме того, на наш взгляд, существует некорректность в самом определении муниципального образования [111. С. 18]. Этот термин был введен для обозначения единичного, сложно структурированного элемента системы местного самоуправления Гражданским Кодексом Российской Федерации для обозначения одного из субъектов отношений, регулируемых гражданским законодательством. В этом качестве муниципальные образования упоминаются наряду с Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а введенное Федеральным законом [6] определение не только выводит их из этого поля, но и определяет как "территории", населенность которых является лишь признаком. Можно лишь предполагать, что законодатель мог иметь в виду под муниципальным образованием население, проживающее на определенной территории и объединенное общими интересами в решении определенного круга вопросов, что подтверждается и законодательно закрепленным [6] наличием устава муниципального образования. Более того, спорной является и статья 12 Конституции Российской Федерации, которая гласит, "что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти". Как раз на органах местного самоуправления сегодня лежит основная ответственность за обеспечение жизнедеятельности населения страны и развития ее территориальных образований, то есть - значительная часть жизни государства определяется деятельностью местных органов власти, не входящими в систему органов власти государства, что, как нам представляется, не логично.

Разночтения в определении финансов муниципального образования существуют и в литературе. Так в [24, 25, 48, 92, 111] под местными (муниципальными) финансами понимаются бюджет, внебюджетные фонды, ценные бумаги и кредиты. В [54, 115, 116] местными финансами понимаются финансы местных органов власти (органов местного самоуправления), куда помимо местного бюджета, включающего внебюджетные и страховые фонды, относят финансы муниципальных предприятий, долг органа власти и права влияния органа власти на финансовые потоки, в том числе на финансы хозяйствующих субъектов и населения на подведомственной территории. В [62, 63, 112] к местным финансам относят не только собственные денежные средства органов местного самоуправления, но и все иные средства, привлекаемые для решения задач развития муниципального образования.

## Разработка концепции развития местных финансов

Концепция развития местных финансов, являясь элементом механизма управления финансами муниципального образования, выступает блоком, формирующим целевые установки финансового планирования. Вместе с тем, она должна быть увязана с общей концепцией социально-экономического развития муниципального образования, определяя соответствующее финансовое обеспечение.

Методические основы разработки концепции социально экономического развития муниципального образования наиболее полно даны в [68, 97], однако вопросы управления местными финансами здесь рассмотрены лишь на уровне определения основных направлений финансовой политики в составе экономической политики. Вместе с тем, исходя из сущности финансов, как экономической категории, и современного уровня развития товарно-денежных отношений мы считаем необходимым, чтобы концепция социально-экономического развития включала в себя и концепцию развития местных финансов, обеспечивающую трансформацию общих целей в цели развития финансов, без чего не может быть организован процесс управления финансами и, соответственно, финансовое обеспечение социально-экономического развития муниципального образования. Кроме того, такой подход обеспечивает необходимую взаимосвязь достаточно обособленных процессов управления социально-экономическим развитием и развитием местных финансов. Развивая стратегический подход к формированию целей развития муниципального образования целесообразно, как нам представляется, разрабатывать концепции не на основе формулирования целей и направлений развития [88. С. 5], а на основе представления о будущем "бизнеса" [47. С. 4], то есть на основе представления о будущем муниципального образования, на основе выработки его "идеальной модели" [81. С. 10]. Такой подход ставит выработку целей как следующий этап после осмысления будущего состояния. Кроме того, отсюда вытекает, что концепция (стратегическая) развития местных финансов должна включать не только цели финансового обеспечения программ социально экономического развития, но и цели достижения параметров организации финансов, позволяющей местному сообществу эффективно функционировать в планируемой перспективе.

С учетом вышеизложенного, место элементов концепции развития местных финансов (серый цвет) в общей структуре концепции социально-экономического развития муниципального образования можно представить в виде схемы на рис. 2.1. Соответственно рекомендуемая структура концепции развития местных финансов:

1. оценка исходного состояния и анализ стартовых условий развития местных финансов;

2. стратегический финансовый выбор муниципального образования -"идеальная модель" местных финансов в рассматриваемой перспективе;

3. цели развития местных финансов;

Интервал прогнозирования для концепции развития местных финансов определяется временными горизонтами общего процесса управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

## Характеристика финансов муниципального образования

Для формирования механизма управления муниципальными финансами существенной значение имеет наличие сформулированной позиции по развитию территориальных финансов субъекта федерации. От этой позиции зависит по большому счету развитие наиболее крупных предприятий, находящихся на территории муниципальных образований, создание инвестиционного климата и инвестиционной привлекательности территории, бюджетные возможности местных органов самоуправления.

В Псковской области, где находится муниципальное образование "Город Остров и Островский район" в последние три года наметилась тенденция укрепления бюджетов муниципальных образований и областного бюджета, улучшается, в том числе и принятием ряда нормативных документов, инвестиционный климат. Однако региональной концепции стратегического развития Псковской области на долгосрочную перспективу, имеющей муниципальный срез, на сегодня не существует. Нет, соответственно, и должным образом оформленных документов, предусматривающих государственное содействие субъекта федерации муниципальным образованиям в развитии и укреплении их финансовой базы, обеспечивающей комплексное социально-экономическое развитие.

Задачи формирования механизма управления финансами определяются основными параметрами концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования, однако в муниципальном образовании "Город Остров и Островский район" такой концепции по состоянию на 01 января 2002 года, не имеется.

Процесс разработки концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования достаточно объемный и требует специального привлечения определенного количества кадров. Разрабатываемые позиции требуют широкого обсуждения в органах местного самоуправления, с экономическим активом, с общественностью. Это коллективный творческий процесс, в который к тому же, вмешивается политика как местного уровня, так и субъекта федерации, заметно трансформируя научный подход в сторону достижения политического компромисса.

Работа по разработке концепции социально-экономического развития муниципального образования "Город Остров и Островский район" на период до 2010 г. началась в декабре 2001 г. С этой целью распоряжением Главы города Острова и Островского района была сформирована группа стратегического планирования, в которую вошли специалисты администрации муниципального образования, представители заинтересованных государственных органов и хозяйствующих субъектов. В приложении №1 представлен план-график работы группы. Для текущей работы в составе группы стратегического планирования выделена рабочая группа. Разработка финансовой политики и системы управления финансами в муниципальном образовании, как составной части концепции комплексного социально-экономического развития, ведется в рамках общей работы группы стратегического планирования.

Учитывая это, представляется целесообразным в рамках данного исследования остановиться на анализе, обобщении основных финансовых характеристик и тенденций данного муниципального образования, дать рекомендации в виде основных целей и приоритетов местной финансовой политики, дать рекомендации, основывающиеся на местном материале для позиций стратегического и годового финансового баланса, конкретизировать организацию сводно-бюджетного процесса.

На основании данных Островского участка Псковского областного комитета государственной статистики, материалов Псковского областного комитета государственной статистики [86], других статистических материалов [95], материалов отделов администрации муниципального образования и хозяйствующих субъектов был сформирован информационный массив данных, характеризующих муниципальное образование и его финансы.

Собранный материал позволяет выделить наиболее существенные моменты, характеризующие развитие муниципального образования, и на них представляется целесообразным остановиться более подробно.

Первое упоминание об Острове имеется в летописи в связи с битвой Псковичей с немцами и датируется 1341 годом. На судьбу города, на развитие его функций особую роль сыграл тот фактор, что в Острове, городе - крепости, постоянно присутствовал воинский контингент. Положение Острова на развилке двух важнейших дорог Псков-Полоцк и ответвления на Двинск - Динабург, как связующего элемента Северозападной России с основными городами Западной Европы, влияло на его развитие. Город Остров находится в 55 км от областного центра, 330 км от С- Петербурга, 650 км от Москвы, 450 км от Минска, 80 км от Латвийской границы. Островский район организован в 1927 году в составе Ленинградской области. При образовании Псковской области в 1944году, он вошел в ее состав. Экономическому развитию Островского района способствовала торговля льном. Главным богатством и главным предметом торговли с 18 века здесь, как и во всем Псковском крае становится лен. В 19 веке в городе Острове имелось 133 промышленных объекта, в основном это предприятия перерабатывающие сельскохозяйственную продукцию. Во второй половине 50-х гг. 20 в. возникает необходимость, в связи с развертыванием воинских частей морской авиации, РВСН и ПВО, в трудоустройстве большого количества прибывшего населения, в основном членов семей военнослужащих. Это стало предпосылкой усиленного развития промышленных предприятий.