Боровикова Елена Владимировна. Межбюджетные отношения на уровне субъект Федерации - муниципальные образования (На примере Тульской области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10, 08.00.05 : Москва, 2005 187 c. РГБ ОД, 61:05-8/2507

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 9

1.1 . Понятие и сущность муниципального хозяйственного комплекса, муниципальных образований и их бюджетов 9

1 .2.Регулирование межбюджетных отношений в управлении муниципальными финансами 20

1.3. Зарубежный опыт построения системы межбюджетных отношений 32

Выводы 46

ГЛАВА 2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ - МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ 49

2.1. Социально-экономическое развитие Тульской области 49

2.2. Оценка состояния бюджетов муниципальных образований и особенности бюджетного регулирования 68

Выводы 91

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ - МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ 93

3.1. Формирование финансово-экономической основы муниципального хозяйственного комплекса 93

3.2. Механизм предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям из бюджета субъекта федерации 110

Выводы 124

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 126

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 132

I. Законодательные и нормативные документы 132

II. Учебные пособия, монографии 134

III. Публикации 140

IV. Статистические сборники 143

V. РЕСУРСЫ Internet. 143

ПРИЛОЖЕНИЯ 144

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Современный этап экономического развития России сопровождается углублением процессов регионализации, на фоне которых наиболее важными становятся проблемы разграничения полномочий между различными уровнями власти, укрепления финансовых основ местного самоуправления, улучшения социально - экономического положения субъектов Федерации и муниципальных образований. В этих условиях возрастает необходимость проработки основ бюджетного федерализма, совершенствования методов и инструментов социально - экономической политики, формирования стимулов у органов власти к наращиванию темпов экономического роста. Особое место в системе бюджетного федерализма должны занять муниципальные образования, которые призваны создавать условия для нормального существования первичных территориальных ячеек, непосредственно решать проблемы социально - экономического развития и удовлетворения потребностей населения.

Наибольшее значение для стимулирования территориального развития имеет организация эффективной системы межбюджетных отношений на уровне субъект Федерации - муниципальные образования, а также поддержание тенденций к формированию интегрированных финансово - производственных объединений в муниципальных образованиях. С учетом этого возникает интерес к управлению финансовыми ресурсами хозяйствующих субъектов, входящих в их состав и играющих значительную роль в наполняемости бюджетов.

Местные бюджеты кроме собственных обязательств включают ряд государственных полномочий, передача которых на местный уровень не сопровождается адекватным финансированием. Низкая обеспеченность собственными доходами не способствует укреплению финансовой самостоятельности территорий Российской Федерации. Высокая степень дифференциации социально -экономического положения муниципальных образований обусловила резкие различия между ними в уровне бюджетной обеспеченности.

К числу проблем формирования и использования местных бюджетов следует отнести такие, как неэффективность использования бюджетных средств, наличие фактов нецелевого использования этих средств, недостаточное развитие муниципальной финансовой статистики, отсутствие системы мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами, нечеткость методик регулирования межбюджетных финансовых потоков.

Исследование вопросов формирования стратегических направлений территориального социально - экономического развития, регулирования межбюджетных отношений, формирования и управления местными финансами проводится многими учеными и экономистами - практиками. В зарубежной литературе достаточно широко освещены вопросы разработки бюджетной политики. Значительный вклад в построение системы бюджетного федерализма внесли Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 "О программе развития бюджетного федерализма на период до 2005 г.", "Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года". В 2003 - 2004 гг. был принят ряд важных законопроектов, а также внесены изменения в действующие редакции законов, регулирующих основы местного самоуправления, бюджетной системы, планирования и прогнозирования на местном уровне. Следует отметить, что отдельные положения стратегических проектов и программ, упомянутых ранее, отражают общие направления социально - экономической политики, реформирования межбюджетных отношений, однако не разработан механизм их практической реализации.

Таким образом, недостаточная разработанность проблемы определения наиболее эффективных подходов к повышению уровня социально - экономического развития субъектов Федерации и их муниципальных образований на основе финансово - экономических инструментов определяет актуальность темы и выбор направления диссертационного исследования.

**Цель и задачи исследования. Целью**диссертационного исследования является разработка предложений по дальнейшему социально - экономическо-

му развитию субъекта Федерации и его муниципальных образований путем совершенствования межбюджетных отношений. В соответствии с поставленной целью в работе решаются следующие **задачи:**

обосновать новый подход к определению категории "муниципальный хозяйственный комплекс" **с**позиций воспроизводственного процесса на основе исследования содержания пространственных форм организации хозяйства;

разработать типологию муниципальных образований субъекта Федерации, провести комплексное исследование социально - экономического развития и системы межбюджетных отношений на уровне субъект Федерации - муниципальные образования на основе типологии (на примере Тульской области);

-сформировать и обосновать систему показателей оценки состояния бюджетов муниципальных образований;

усовершенствовать модель управления финансовыми потоками муниципального хозяйственного комплекса на основе финансового механизма;

разработать и предложить рекомендации по совершенствованию механизма распределения финансовой помощи муниципальным образованиям разного типа из бюджета субъекта Федерации.

**Объектом исследования**являются субъект Федерации и его муниципальные образования (на примере Тульской области).

**Предметом исследования являются**финансово - экономические отношения на уровне субъект Федерации - муниципальные образования, а также в пределах муниципальных образований.

**Теоретике - методологическую основу**диссертации составили работы ведущих отечественных и зарубежных ученых в следующих областях: финансах, региональной экономике, муниципальном менеджменте, финансовом менеджменте.

В диссертационной работе применялись различные методы и приемы статистического, системного, сравнительного, экономического и финансового анализа, а также методы индукции, дедукции, экспертных оценок.

**Информационной основой**диссертации послужили: законодательные и

нормативно - правовые акты Российской Федерации, органов местного самоуправления Тульской области, статистические материалы Государственного комитета по статистике, Министерства финансов Российской Федерации, данные отечественных и зарубежных периодических изданий.

**Научная новизна исследования**заключается в научно обоснованном подходе к выбору направлений социально - экономического развития субъекта Федерации и его муниципальных образований. Наиболее существенные результаты, полученные в диссертации:

**в области финансов, денежного обращения и кредита - 08.00.10 представлены в пунктах:**

-сформирована и обоснована комплексная система показателей оценки состояния бюджетов муниципальных образований, особенностью которой является возможность определения степени устойчивости бюджета и принятия решения об эффективности управления бюджетными средствами;

-усовершенствована модель управления финансовыми потоками муниципального хозяйственного комплекса на основе финансового механизма, представляющего собой совокупность финансовых методов и инструментов воздействия на процесс движения финансовых потоков по поводу формирования, распределения, размещения и перераспределения средств в условиях воздействия факторов микро - и макросреды;

-разработаны и предложены рекомендации по созданию Фонда развития муниципальных финансов в составе бюджета субъекта федерации, средства которого предоставляются на конкурсной основе для реализации финансовых стратегий муниципальных образований разного типа.

**в области экономики и управления народным хозяйством (региональная экономика) - 08.00.05 представлены в пунктах:**

-предложено определение муниципального хозяйственного комплекса как финансово - производственного объединения предприятий и вспомогательных производств, коммерческих банков и других финансовых институтов на основе их территориального единства в рамках воспроизводственного процесса

в муниципальном образовании;

-разработана типология муниципальных образований на основе трех характеристик муниципальных образований: административное подчинение, численность населения и экономический профиль. Комбинация перечисленных характеристик позволила выделить различные типы муниципальных образований в Тульской области. В разрезе типов муниципальных образований проведена комплексная оценка социально - экономического положения Тульской области в сравнении с субъектами Центральнго экономического района. С использованием SWOT - матрицы дана оценка действующей системы межбюджетных отношений в Тульской области.

**Практическая значимость диссертационной работы**состоит в том, что реализация разработанного научно обоснованного подхода к регулированию финансово - экономических отношений на уровне субъект Федерации - муниципальные образования позволяет повысить качество финансового стратегического планирования на уровне региона, обеспечить необходимыми рекомендациями на стадии исполнения бюджета субъекта в части финансовой помощи нижестоящим бюджетам.

Отдельные положения и аналитический инструментарий исследования могут использоваться в работе органов казначейства, подразделений региональных администраций, занимающихся вопросами организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Результаты исследования могут найти практическое применение в учебном процессе по дисциплинам "Бюджетная система Российской Федерации", "Государственное регулирование экономики и экономическая политика", "Финансы", "Региональная экономика".

**Апробация работы.**Основные положения и результаты работы были доложены автором на Всероссийской научно - практической конференции "Проблемы и перспективы российской экономики" (Пенза, 2002), отражены в материалах сборника научных трудов ТулГу "Экономика. Управление. Финансы" (Тула, 2003), а также в периодической литературе - в журнале "Экономика и

Финансы" (Москва, 2003, 2004), "Вопросы экономических наук" (Москва, 2004), Сборнике научных статей профессорско - преподавательского состава, аспирантов и соискателей (Москва, 2004).

По теме диссертации опубликовано 7 работ общим объемом 2,48 печ.л., в т.ч. лично автором - 2,28 печ. л.

**Логика исследования и структура работы.**Логика исследования включает разработку основ комплексной оценки социально - экономического развития субъекта федерации и его муниципальных образований, выявление особенностей бюджетного федерализма в России на разных этапах его развития и управления финансовыми ресурсами интегрированных финансово - производственных объединений, обобщение зарубежного опыта построения системы межбюджетных отношений, обоснование механизма распределения финансовой помощи из бюджета субъекта, а также подхода к управлению финансами муниципального хозяйственного комплекса.

## Понятие и сущность муниципального хозяйственного комплекса, муниципальных образований и их бюджетов

Обоснованный выбор социально-экономической политики позволяет сконцентрировать усилия и ресурсы на реализации хозяйственного потенциала и тем самым обеспечить эффективное развитие регионов и муниципальных образований в современных условиях. На современном этапе реформирования системы местного самоуправления возникает необходимость перехода от методов временного ослабления дифференциации между муниципальными образованиями, базирующихся преимущественно на территориальном перераспределении ресурсов, к методам, ориентированным на региональное развитие с опорой прежде всего на собственные финансовые ресурсы. В этих условиях возрастает необходимость проработки правовых основ бюджетного федерализма, формирования стимулов у органов государственной власти и местного самоуправления к наращиванию темпов экономического роста. В то же время возникает целый ряд противоречий в отношениях между уровнями власти, особенно на уровне субъект Российской Федерации - муниципальные образования, что не способствует укреплению основ бюджетного федерализма и муниципальных финансов.

Одним из базовых понятий при решении вопросов управления финансово - экономическими отношениями в пределах административно - территориальных единиц является "муниципальное образование", определенное в законодательстве как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения [9, ст. 2, п. 1]. Муниципальное образование обретает статус органа местного самоуправления в том случае, если управляет муниципальной собственностью, утверждает и исполняет местный бюджет, обладает правом установления местных налогов и сборов или учреждения муниципальных предприятий, а также имеет выборные органы представительной и исполнительной власти.

Бюджетный кодекс РФ дает следующее определение межбюджетных отношений: "межбюджетные отношения - это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления" (ст. 129 БК РФ). М.В.Романовский и О.В.Врублевская утверждают, что межбюджетные отношения - это отношения между органами власти разных уровней при осуществлении бюджетного процесса [39, с. 563].

Межбюджетные отношения реализуются в любом государстве, имеющем административно - территориальное деление, но развиваться они могут на основе разных принципов. Различают унитарные и федеративные бюджетные системы. Унитарным бюджетным системам соответствуют высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных прав нижестоящих органов власти. Федеративным бюджетным системам присуща высокая степень самостоятельности териториальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных интересов. При этом действуют принципы, лежащие в основе функционирования бюджетных систем, которые называют принципами бюджетного федерализма.

Толковый словарь современных бюджетных терминов (М., 1999) определяет бюджетный федерализм как систему управления общественными финансами, основанную на разграничении между разичными уровнями власти бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств при сочетании интересов участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы страны и интересов всего общества в целом.

## Социально-экономическое развитие Тульской области

Одним из основополагающих документов при составлении бюджета является прогноз социально - экономического развития территории (ст. 169 БК РФ). Федеральный закон "О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации" от 23 июня 1995 года определил цели и содержание системы государственных прогнозов социально - экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ. Разработка прогноза по муниципальному образованию производится с учетом оценки социально - экономической ситуации в текущем периоде в отраслях экономики, вариантов стабилизации их работы и развития, а также достижения доведенных основных показателей социально - экономического развития РФ, конкретного муниципального образования. При этом используются данные статистической отчетности, данные о поступлении налоговых платежей и других доходов в бюджетную систему. На основании прогноза, действующих нормативных отчислений производится расчет налоговых поступлений в бюджет.

На основе данных прогнозов социально - экономического развития Тульской области и муниципальных образований за 1999 - 2003 гг. выявлены особенности социально - экономического положения исследуемого региона в целом и муниципальных образований, а также установлен уровень социально -экономической дифференциации муниципальных образований.

В целом по России прямые федеральные расходы в регионы составляют немногим менее 1/5 всех расходов. Отдельные регионы по данному показателю существенно различаются (табл. 2.1.1).

Комментируя данные таблицы 2.1.1, отметим, что повышенная доля федеральных расходов характерна для:

- многих экономически слаборазвитых регионов, где низки удельные расходы региональных бюджетов;

- регионов, где есть необходимость в больших масштабах расходов по отдельным статьям: например, в Брянскую и Тульскую области направляются значительные средства по статье "Ликвидация последствий чрезвычайных си туаций и стихийных бедствий", в Ростовскую область поступают средства на поддержку угольной отрасли, в Новосибирскую - на развитие науки.

## Формирование финансово-экономической основы муниципального хозяйственного комплекса

С учетом определения муниципального хозяйственного комплекса, сформулированного в первой главе, и с целью отражения финансовых отношений, возникающих между структурными элементами комплекса, целесообразно представить модель МХК, выделить и классифицировать источники его финансовых ресурсов, отразить направления движения финансовых ресурсов комплекса, разработать и обосновать финансовый механизм МХК.

В этой связи следует отметить, что одним из дискуссионных признается вопрос о сфере возникновения финансов. В соответствии с первым подходом считают, что финансы возникают на конечных стадиях воспроизводственного процесса при распределении и перераспределении стоимости общественного продукта. При втором - рассматривают финансы как категорию воспроизводства в целом, включая в состав финансов также денежные отношения на стадии обмена.

Очевидно, по нашему мнению, следует остановиться на втором подходе как наиболее приемлемом для современных экономических условий, взяв за основу сферы возникновения финансовых отношений его участников, представленных на рис. 3.1.1.

Доказательством правильности такого подхода может, в частности, выступать существование следующих факторов, влияющих и определяющих развитие современных финансов:

- возрастающее взаимопроникновение финансовых отношений и отношений собственности, которое находит отражение в развитии рынков лизинга, франчайзинга, ипотеки, залога и другие;

- все большее осознание системных связей финансов с методами управления технологиями, ресурсами, персоналом: часто источники финансовых проблем лежат именно в этих областях;

- переход от сбытовой к маркетинговой стратегии на товарных рынках и возможность финансового менеджмента, маркетинговой стратегии, начиная со стадии формирования потребности в товаре и до ее удовлетворения;

- повышение уровня экологических требований к последствиям жизнедеятельности человека;

- объективное присутствие финансовых отношений в процессе создания цены общественного товара в условиях ее формирования посредством государственного регулирования.

С учетом выше сказанного, а также с учетом сформулированного определения МХК проведем следующие рассуждения.

Муниципальный хозяйственный комплекс представляет собой открытую систему, постоянно подвергающуюся воздействию факторов макросреды (техногенных, демографических, социальных, политичсеких, природных). При описании внутренней среды следует выделить следующие ее элементы: структура, принципы, задачи, ресурсы, культура. В соответствии с этим представим модель муниципального хозяйственного комплекса. Субъектом муниципального финансового менеджмента является местная администрация и центральное предприятие, оказывающие управляющее воздействие.

Объектом муниципального финансового менеджмента в данной модели являются финансовые ресурсы муниципального хозяйственного комплекса, представляющие собой ресурсы отдельных хозяйственных единиц.

В процессе функционирования между структурными элементами МХК возникают экономические и информационные связи.

Финансовый аспект функционирования муниципального комплекса обусловлен способностью генерировать необходимый объем финансовых ресурсов. Особенности организационной структуры позволили построить модель формирования финансовых ресурсов комплекса и направления их движения (рис. 3.1.2). Движение финансовых потоков в рассматриваемой модели осуществляется как между структурными единицами комплекса, так и в рамках взаимодействия с внешней средой в результате получения инвестиционных и кредитных ресурсов, расчетов с бюджетом, поставщиками и потребителями