Чувашова Ольга Александровна. Управление бюджетированием муниципального образования с градообразующим предприятием : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05, 08.00.10 Ижевск, 2006 196 с. РГБ ОД, 61:06-8/2035

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы бюджетного федерализма 8

1.1. Формирование социально-экономического базиса бюджетирования 8

1.2. Экономическая сущность межбюджетных отношений 25

1.3. Механизм государственного регулирования бюджетов разных уровней 43

Глава 2. Формирование экономического базиса муниципального бюджета... 65

2.1. Финансовое обеспечение муниципального бюджета 65

2.2. Оценка факторов, оказывающих влияние на уровень устойчивости бюджета 83

2.3. Влияние градообразующего предприятия на формирование бюджета муниципального образования 99

Глава 3. Управление бюджетом муниципального образования на основе целевых программ 117

3.1. Совершенствование механизмов управления муниципальным бюджетом 117

3.2. Оценка бюджетного эффекта от инвестиционной деятельности... 134

3.3. Моделирование устойчивого бюджета муниципального образования 149

Заключение 166

Библиографический список использованной литературы 173

Приложения 183

**Введение к работе**

При осуществлении социально-экономических реформ в Российской Федерации наблюдаются позитивные преобразования в бюджетной сфере. Основное внимание отводится устойчивому и сбалансированному функционированию всех звеньев бюджетной системы РФ, эффективному применению бюджетных методов в регулировании территориального развития.

Предпринимаемые Правительством РФ попытки реформирования бюджетной системы, последние из которых «Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года»; «Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах» в ближайшее время не смогут решить все проблемы в этой области. Важнейшей из них является пересмотр сложившихся отношений между бюджетами различных уровней, несбалансированность минимально необходимых расходов бюджетов большинства территорий, перестройка организационной схемы формирования и исполнения местных бюджетов.

Будучи федеральным государством, с трехуровневой бюджетной системой, для России чрезвычайно актуальна проблема построения бюджетного устройства, основанного на принципах бюджетного федерализма, под которым понимается система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управление различными уровнями на всех стадиях бюджетного процесса. В настоящее время судьба бюджетного федерализма зависит от способности государства, как единого целого, осуществить переход в масштабах страны к иной рыночной стратегии финансовой стабилизации.

В рамках бюджетного реформирования возрастает роль местных бюджетов - с одной стороны как источника финансирования социально-экономической структуры территории, а с другой стороны как важного структурного звена бюджетной системы РФ. Отсутствие сбалансированности между теми полномочиями, которыми наделены органы местного самоуправления, и теми финансовыми ресурсами, которые им предоставляются, являются самым слабым звеном межбюджетных отношений.

В практике европейского социально-территориального управления вопрос о распределения и перераспределения полномочий между органами власти разного уровня - федерального, регионального, местного - объединен понятием субсидиарности. Современные попытки решения данного вопроса отражают практику постоянного процесса перераспределения полномочий между уровнями на основе их равноправия и равнозначности. Отсутствие достаточной и стабильной доходной базы местных бюджетов, сложные взаимоотношения с вышестоящим бюджетом не позволяет органам местного самоуправления в полной мере исполнять свои полномочия. Выравнивание бюджетной обеспеченности за счет финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов не является решением данной проблемы, так как необходимо стимулировать органы местного самоуправления на экономное и эффективное использование бюджетных средств. Решение данного вопроса зависит от многих факторов, в том числе от экономического благополучия хозяйствующих субъектов на территории муниципалитета и реальных возможностей развития объектов производственной и социальной сферы. Только прилагая совместные усилия муниципалитета и предприятий, находящихся на данной территории, можно решить данные проблемы.

Теоретической основой диссертационной работы послужили труды отечественных и зарубежных ученых в области государственных и муниципальных финансов и теории управления, источники энциклопедического характера по вопросам экономики, законодательные акты Российской Федерации и Удмуртской Республики, соответствующие материалы представительных и исполнительных местных органов власти, статистические материалы, периодическая литература, ресурсы глобальной информационной сети Интернет.

Методологическую основу составили методы экономического анализа финансового прогнозирования, диалектический способ познания, системный подход, принципы и приемы статистического метода исследования.

Фактологические аспекты освещались на основе материалов государственной статистики, местного, регионального и федерального уровней, официальных данных финансовой и налоговой служб; данные архивов и периодических изданий, научно-практических конференций и семинаров.

Комплексное исследование поставленных в диссертации проблем не могло быть проведено полностью без анализа научного опыта в этой сфере, получившего свое отражение в трудах таких ученых и специалистов, как О.В. Богачева, О.И. Боткин, P.M. Каримов, И.А. Пыхова, Л.А. Дьякова, А.Г. Игудин, В.Н. Лексин, В.Г. Пансков, С.Н. Хурсевича, О.В. Врублевская, В.Н. Родионова, В.Б. Христенко, Ю.Г. Швецов, Л.А. Велихов и другие.

Отдавая должное значимости проводимых исследований для развития финансовой науки и практики государственного управления, можно отметить, что недостаточное изучение опыта прошлых лет в России и зарубежной практике негативно сказывается на формировании стратегии финансирования страны, а проводимые реформы межбюджетных отношений предопределили необходимость дополнительных исследований и поиска эффективных методов формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований.

Актуальность и практическая значимость диссертации обусловлена необходимостью добиваться увеличения бюджетного эффекта от функционирования предприятий, находящихся на территории муниципалитета.

Цель работы заключается в разработке предложений по совершенствованию системы управления бюджетными ресурсами, способствующих рациональному использованию экономического и производственного потенциала муниципалитета, в условиях реформы межбюджетных отношений в системе бюджетного федерализма. Реализация поставленной цели потребовала решить следующие задачи:

- изучить взгляды ведущих экономистов на проблемы бюджетного процесса в субъектах РФ;

- исследовать сущность бюджетного федерализма и вытекающие из нее требования к межбюджетным отношениям;

- проанализировать сложившиеся диспропорции в распределении доходов и расходов по вертикали бюджетной системы и обосновать предложение с позиции сочетания принципов централизации и децентрализации;

- исследовать содержание и использование методов бюджетного выравнивания, применяемого в российской практике бюджетного регулирования;

- рассмотреть градообразующее предприятие как стабильный источник средств доходной части муниципального бюджета;

- определить влияние градообразующего предприятия на развитие инфраструктуры муниципального образования, его взаимодействие с другими предприятиями города;

обосновать направления совершенствования формирования и использования бюджетных ресурсов муниципалитета;

- разработать рекомендации финансирования целевых программ для повышения бюджетного эффекта от деятельности предприятий.

Объектом исследования в диссертационной работе является муниципальное образование с градообразующим предприятием, предметом -экономический механизм формирования и распределения бюджетных ресурсов.

Выбор объекта исследования обусловлен практической необходимостью разработки предложений по повышению эффективности формирования муниципального бюджета.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- уточнены понятия «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношения» что позволяет исследовать содержание механизмов бюджетного выравнивания, применяемого в российской практике бюджетного регулирования;

- обоснованы факторы, повышающие роль местных бюджетов в регулировании экономики и социальной сферы муниципальных образований;

разработана модель формирования бюджета муниципального образования на основе взаимодействия местных органов власти и градообразующего предприятия.

Практическая значимость диссертации определяется разработкой конкретных рекомендаций для создания условий развития предприятий муниципального образования. Предложенные методы приоритетного распределения бюджетных средств могут служить потенциалом экономического роста, что позволит в полной мере исполнить социальные функции муниципалитетам.

Отдельные выводы и положения диссертации представляют возможность принимать органам местного самоуправления бюджетно-обоснованное стратегическое решение.

Разработанная методика может быть использована для анализа при составлении комплексных экономических программ, что позволит произвести расчеты по прогнозной экономико-математической модели формирования и регулирования доходов и расходов муниципального бюджета.

Структура диссертационной работы обусловлена поставленной целью и задачей исследования.

Диссертация общим объемом 196 страниц состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных литературных источников и приложений; содержит 19 таблиц, 6 рисунков, 12 приложений.

## Формирование социально-экономического базиса бюджетирования

Говоря о бюджетном устройстве Российской Федерации, выявляя его достоинства и недостатки, необходимо определить, что, собственно, представляет собой бюджет государства. Бюджет - это экономическая форма образования и использования централизованного фонда денежных средств государства. Государственный бюджет - это основной финансовый план страны [89]. В самом общем виде им является план доходов и расходов государства на текущий год, составленный в форме баланса и имеющий силу закона. В любой стране государственный бюджет - ведущее звено финансовой системы, единство основных финансовых категорий: налогов, государственных расходов, государственного кредита - в их действии. Тем не менее, являясь частью финансов, бюджет можно выделить в отдельную экономическую категорию, отражающую денежные отношения государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода [104].

Бюджет как экономическая категория выполняет ряд функций, которые являются важнейшими как для государства так и для общества в целом. Первой функцией бюджетов является аккумуляция денежных доходов физических и юридических лиц. Суть данной функции заключена в формировании финансовых ресурсов, которыми будет распоряжаться бюджет в дальнейшем. Следующей функцией бюджета можно назвать - функцию распределения. Иногда ее называют регулирующей функцией. Она связана с распределением и перераспределением финансовых ресурсов государства по отраслям экономики и сферам экономической деятельности государства. Выполняя данные функции, государство обеспечивает регулирование экономики в своих интересах и интересах общества [89].

Именно с помощью бюджета государство имеет возможность сосредоточивать финансовые ресурсы на решающих участках социального и экономического развития, с помощью бюджета происходит перераспределение национального дохода между отраслями, территориями, сферами общественной деятельности. Ни одно из звеньев финансов не осуществляет такого многовидового и многоуровневого перераспределения средств, как бюджет. Вместе с тем, отображая экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики, бюджет дает четкую картину того, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, показывает, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей.

Таким образом, при правильном подходе бюджет объективно может быть не просто средством государственного экономического регулирования, он может реально влиять на рост экономики и социальной сферы, ускорение темпов научно-технического прогресса, обновление и совершенствование материально-технической базы общественного производства. По мнению автора, необходимо подчеркнуть, что проявление присущих бюджету свойств, его использование в качестве инструмента распределения и контроля возможно только в процессе человеческой деятельности, что находит свое выражение в создаваемом государством бюджетном механизме, который является конкретным выражением бюджетной политики, отражающим нацеленность бюджетных отношений на решение экономических и социальных задач.

## Финансовое обеспечение муниципального бюджета

Бюджетная система страны является основной финансовой базой деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в сфере экономического и социального развития соответствующих территорий.

Направление преобразований финансовой системы РФ соответствует общемировой тенденции, формирование которой обусловлено необходимостью повышения эффективности управления в государстве путем передачи на нижние уровни власти определенных полномочий.

Формирование экономических основ местного самоуправления должно протекать в рамках бюджетного федерализма, охватывающего связи между образующими федеративные государства субъектами, а также отношения, субъектом которых выступает местное самоуправление. Одной из ключевых проблем становится ориентация бюджетной системы на закрепление за муниципальными бюджетами таких доходных источников, которые обеспечивали бы стабильное поступление доходов для выполнения возложенных на местное самоуправление функций.

Учитывая, что Российская Федерация является членом Совета Европы, целесообразно рассмотреть принципы формирования местных бюджетов для стран-членов Совета Европы Европейской Хартией местного самоуправления [99].

Статья 3 Европейской хартии предусматривает, что органы местного самоуправления должны иметь право регулировать деятельность и управлять значительной частью общественных дел в интересах местного населения.

Статья 9 Хартии гласит:

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им Конституцией полномочиям;

3. Часть финансовых средств органов местного самоуправления должна обеспечиваться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом

В любой стране важнейшим условием стабильности межбюджетных отношений является создание целостной системы формирования финансовой базы бюджетов всех уровней и особенно муниципальных бюджетов. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий. Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти РФ или органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими указанные решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения.

## Совершенствование механизмов управления муниципальным бюджетом

Построение, формирование и функционирование бюджетов органов местного самоуправления и межбюджетных отношений соответствующего уровня определены в Конституции РФ, Бюджетном кодексе РФ, федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Возможности управления муниципальным бюджетом и, соответственно, территориальным развитием зависят от социально-экономического положения каждого муниципального образования. Большое количество муниципальных бюджетов являются дотационными. Выравнивание бюджетной обеспеченности за счет финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов происходит с помощью механизмов бюджетного регулирования. Теория и практика бюджетного регулирования территориального развития определяют формы воздействия через федеральный и региональный бюджеты на бюджетную обеспеченность субъектов Федерации. Финансовые механизмы создают возможность выравнивания условий жизни населения, проживающего на различных территориях.

По определению И.Т.Балабанова, - «финансовый механизм представляет собой систему действия финансовых рычагов, выражающуюся в организации, планировании и стимулировании использования финансовых ресурсов».[20]

Автор согласен с Т.В. Брайчевой, что финансовый механизм - это «совокупность различных форм и методов пользования государством финансов в целях обеспечения реализации соответствующей финансовой политики в рамках экономической системы».[30]

Управление финансовыми отношениями на местном уровне бюджетной системы осуществляется через муниципальный бюджетный механизм, который представляет собой совокупность методов и рычагов, являющихся инструментами реализации бюджетной политики государства на всех стадиях бюджетного процесса, посредством которых создается фонд денежных средств органов местного самоуправления.

К бюджетным методам относят планирование и организацию бюджетного процесса на муниципальном уровне бюджетной системы.

Организация бюджетного процесса на муниципальном уровне включает систему мер, направленных на эффективное управление бюджетным процессом муниципального уровня, разработку методик и инструкций по планированию бюджетных доходов и расходов, координацию работы всех звеньев бюджетного механизма.

Бюджетные рычаги являются инструментами воздействия муниципального бюджетного механизма на эффективность бюджетного процесса. Бюджетными рычагами в области формирования доходов местных бюджетов являются: принципы и методы формирования доходов местных бюджетов, а также способы их регулирования. В сфере расходов муниципальных бюджетов, бюджетными рычагами являются: принципы и методы закрепления расходных функций, а также метод планирования расходов местных бюджетов.