Макаренко Анна Александровна. Бюджетное планирование как фактор повышения финансовой устойчивости муниципального образования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : М., 2005 211 c. РГБ ОД, 61:05-8/4013

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Методологическое обоснование роли бюджетного планирования в повышении финансовой устойчивости муниципального образования

1.1. Теоретические основы исследования бюджетного планирования в процессе управления финансовой устойчивостью муниципального образования

1.2. Особенности анализа финансовой устойчивости муниципального образования

1.3. Зарубежный опыт бюджетного планирования на муниципальном уровне

Глава 2. Развитие системы бюджетного планирования в муниципальных образованиях Российской Федерации

2.1. Проблемы бюджетного планирования на муниципальном уровне в Российской Федерации

2.2. Совершенствование инструментария бюджетного планирования для обеспечения финансовой устойчивости муниципального образования

2.3. Перспективы использования новых подходов к развитию бюджетного планирования в муниципальных образованиях

Заключение 143

Список источников и использованной литературы 149

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Социально-экономическое развитие муниципальных образований, обеспечение их финансовой устойчивости зависят не только от наличия достаточных финансовых ресурсов, но и от качества управления ими, от активного и широкого внедрения в практику управления муниципальными финансами современных форм и методов бюджетного планирования. Бюджетное планирование как часть социально-экономического планирования направлено на реализацию задач устойчивого территориального развития, а как вид финансового планирования - на укрепление финансовой устойчивости муниципального образования. Однако практика бюджетного планирования в муниципальных образованиях России свидетельствует о наличии серьезных проблем и недостатков в этой сфере. Несовершенство методологической базы и методического обеспечения, недостоверность прогнозов и отсутствие информационной базы для бюджетного планирования порождают формальный подход к планированию местного бюджета. Кроме того, недостаточность доходной базы местных бюджетов, высокая социальная нагрузка бюджетных расходов на муниципальном уровне, хронический дефицит и зависимость от региональных властей ограничивают самостоятельность муниципальных образований в вопросах бюджетного планирования.

Реформирование бюджетного процесса и местного самоуправления задает контуры развития бюджетного планирования на муниципальном уровне. В научном и практическом аспекте становится особо актуальным исследование проблем и направлений формирования системы бюджетного планирования, призванной обеспечить четкость, последовательность и долгосрочность социально-экономического развития территорий, а также способствующей повышению финансовой устойчивости муниципальных образований, открытой для развития и внедрения перспективных форм и методов бюджетного планирования в практику управления местными финансовыми ресурсами.

**Степень разработанности проблемы.**Теоретической основой диссертационной работы являются труды отечественных и зарубежных исследователей. Вопросы и проблемы управления муниципальными финансами освещаются в работах таких авторов, как Т.Т.Авдеева, Р.В.Бабун, О.В.Богачева, А.Я.Быстряков, М.Г.Валентей, В.Л.Велихов, С.Вобленко, А.Г.Воронин,

**4**В.П.Горегляд, А.Г.Гладышев, С.М.Гроувс, Л.А.Дробозина, Л.А.Игодина, М.В.Иванов, А.М.Лавров, В.А.Лапина, Г.Б.Поляк, Ю.В.Филиппов, А.Н.Швецов, Ю.А.Ясюнас, С.Н.Яшин, Н.И.Яшина и др.

Труды К.А.Багриновского, Л.Е.Басовского, В.Л.Горелова, Т. А. Дубровой, Ю.Л.Любимцева, А.В.Максимова, И.Д.Мацкуляка, Е.Н.Мельниковой, Г.А.Парсаданова, В.А.Рубцова, Е.А.Черныш, Э.А.Уткина послужили теоретической основой для формирования авторских позиций по вопросам развития бюджетного планирования.

В то же время анализ отечественных и зарубежных исследований по данной проблематике доказывает недостаточную проработанность теоретических и практических вопросов влияния бюджетного планирования на финансовую устойчивость муниципального образования. Большинство авторов исследуют муниципальные финансы в контексте укрепления финансовой базы территорий, развития межбюджетных отношений, анализа реформы местного самоуправления. Современные тенденции развития бюджетной системы России требуют совершенствования методологических и методических подходов к планированию муниципальных бюджетов. Это обусловило актуальность рассматриваемой проблемы, выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в обосновании и раскрытии направлений развития бюджетного планирования как фактора повышения финансовой устойчивости муниципальных образований России.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

уточнить содержание термина «финансовая устойчивость муниципального образования», раскрыть особенности управления финансовой устойчивостью муниципального образования;

определить место и роль бюджетного планирования в повышении финансовой устойчивости муниципального образования;

обобщить зарубежную практику бюджетного планирования на муниципальном уровне для выявления позитивного опыта и возможностей его использования в российских условиях;

выделить особенности и определить потенциал развития бюджетного планирования в муниципальных образованиях страны;

обосновать и аргументировать направления развития системы бюджетного планирования в муниципальных образованиях России;

разработать рекомендации по совершенствованию инструментария бюджетного планирования и внедрению новых перспективных подходов, ориентированных на повышение финансовой устойчивости муниципального образования.

**Объектом исследования**являются финансовые структуры муниципальных образований Российской Федерации, осуществляющие бюджетное планирование на данном уровне.

**Предметом исследования**является совокупность социально-экономических отношений, возникающих при планировании местных бюджетов и управлении финансовой устойчивостью муниципального образования.

**Научная новизна,**полученная лично автором, заключается в том, что в исследовании:

1. Уточнено экономическое содержание и сущностные особенности понятия «финансовая устойчивость муниципального образования», которое определяется как равновесное состояние муниципальной экономики, обеспечивающее ее динамичное развитие в результате эффективного использования финансовых ресурсов муниципального образования. Доказано, что финансовая устойчивость муниципального образования является важнейшей характеристикой управления финансовыми ресурсами на муниципальном уровне.
2. Систематизированы и раскрыты принципы бюджетного планирования: самостоятельность, обоснованность, обеспечение сбалансированности бюджета, эффективность и экономность использования бюджетных средств, гласность, непрерывность, точность. Обосновано, что бюджетное планирование способствует повышению финансовой устойчивости муниципального образования и направлено на решение социально-экономических задач его развития.
3. Обобщен зарубежный опыт бюджетного планирования на муниципальном уровне; выявлены многовариантность схем и методов планирования местных бюджетов, направления развития бюджетного планирования как фактора повышения финансовой устойчивости муниципальных образований, а именно: использование среднесрочного, долгосрочного, программно-

целевого планирования, внедрение принципа результативности, непрерывный мониторинг финансового состояния муниципального образования.

1. Систематизированы и раскрыты проблемы бюджетного планирования в муниципальных образованиях РФ. Среди основных определены: отсутствие общей методологии бюджетного планирования (в том числе в области налогового планирования и нормирования государственных и муниципальных социальных услуг), несовершенство нормативно-правового обеспечения бюджетного планирования; слабость информационной базы; недостаточная детализация местного бюджета и др.
2. Аргументированы предложения по формированию современной системы бюджетного планирования на муниципальном уровне, в частности, раскрыты новые подходы к ее развитию, внедрение которых способствует повышению финансовой устойчивости муниципальных образований: минимизация бюджетных рисков, применение системы высоких стандартов управления общественными финансами, бюджетное сотрудничество.

**Основные положения**исследования, выносимые автором на защиту:

обоснование концептуального подхода к исследованию проблем обеспечения финансовой устойчивости муниципального образования, предполагающего, что, во-первых, финансовая устойчивость является финансовым критерием социально-экономического развития муниципального образования, и, во-вторых, ее повышение необходимо и возможно осуществлять через совершенствование системы бюджетного планирования на муниципальном уровне;

комплексный анализ бюджетного планирования в муниципальных образованиях, который позволил раскрыть проблемы (методологического и методического характера), противоречия нормативно-правовой базы, организации и практики планирования местных бюджетов, а также определить потенциал развития бюджетного планирования на муниципальном уровне в современных условиях России;

перспективные направления совершенствования системы бюджетного планирования в муниципальных образованиях, включающие развитие форм (сводное финансовое планирование, среднесрочное и программно-целевое бюджетное планирование), методов (нормативный, экономико-математический, статистический, имитационный) и инструментов (бюд-

**7**жет развития, налоговый паспорт муниципального образования, нормирование социальных расходов, минимизация бюджетных рисков).

**Информационной базой**послужили законодательные и нормативно-правовые акты органов государственной власти РФ и субъектов РФ, финнан-сово-правовые документы местных органов власти, материалы Конгресса муниципальных образований, Ассоциации сибирских городов, доклады Совета Европы, данные Министерства финансов РФ, Федеральной службы государственной статистики РФ, а также информационной сети INTERNET, аналитические материалы, опубликованные в периодических и специализированных научных изданиях.

**Научно-методологическую основу**исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых в области развития местного самоуправления, муниципальных и государственных финансов, муниципального финансового менеджмента. В работе использованы принципы диалектического и системного подходов, логического анализа, методы сравнительного, факторного и финансового анализа, экономико-математические и статистические методы исследования.

**Практическая значимость**исследования состоит в том, что разработанные в нем предложения доведены до конкретных рекомендаций по формированию и развитию системы бюджетного планирования на территориальном уровне. Основные диссертационные положения можно применять в качестве методологической базы в построении современных методик оценки финансовой устойчивости муниципальных образований, как практические рекомендации по разработке методик планирования местных бюджетов. Реализация мероприятий, предложенных в работе, призвана существенно повысить управляемость финансовыми ресурсами муниципальных образований и эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Ряд положений можно рекомендовать для подготовки учебных пособий и разработки лекционных курсов по проблемам развития государственных и муниципальных финансов, бюджетного планирования.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, обсуждены на кафедре конкретной экономики и финансов Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Различные аспекты работы изложены в выступлениях автора на научной конференции аспирантов «Государство и государственное управле-

**8**ниє в XXI веке» (июнь 2003 г., г. Калининград), научно-практических конференциях, посвященных проблемам социально-экономического развития России: «Молодежь и будущая Россия», «Россия в современном мире» (октябрь 2003 г., ноябрь 2004 г., ИНИОН, г.Москва).

По теме диссертации опубликовано 7 работ общим объемом 5 **п.**л.

**Структура диссертации**определяется общей концепцией исследования, целью и задачами и состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников **и**приложений.

## Теоретические основы исследования бюджетного планирования в процессе управления финансовой устойчивостью муниципального образования

Социально-экономическое развитие на территориальном уровне во многом предопределяется наличием и возможностями использования финансовых ресурсов муниципальных образований. В процессе управления финансами (в том числе на муниципальном уровне) особое место занимает бюджетное планирование, к которому в условиях реформирования бюджетной системы предъявляются определенные требования. Бюджетное планирование при научно-обоснованном подходе может стать действенным инструментом обеспечения устойчивости, сбалансированности и развития на всех уровнях бюджетной системы. В рамках данного исследования бюджетное планирование рассматривается в системе управления финансовой устойчивостью муниципального образования. Такая постановка проблемы требует обоснования и выделения термина «финансовая устойчивость муниципального образования» не только как теоретического понятия, но и с точки зрения практической значимости в процессе управления муниципальными финансами.

В качестве исходной методологической позиции, которая не противоречит современным представлениям о государственных и муниципальных финансах и позволяет направить анализ на решение поставленных в диссертации задач, принимается следующее утверждение: муниципальное образование является, с одной стороны, социально-экономической системой, а с другой стороны - хозяйствующим субъектом и уровнем бюджетной системы. Данная позиция вполне правомерна, о чем свидетельствует анализ теоретических подходов к выделению сущности категорий «муниципальное хозяйство», «муниципальная экономика», «муниципальное образование».

По мнению таких ученых, как, муниципальное хозяйство включает только те хозяйствующие субъекты (независимо от форм собственности), деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального образования. В данном контексте возникает вопрос о правомерности исключения из структуры муниципального хозяйства субъектов, деятельность которых напрямую не направлена на удовлетворение коллективных потребностей населения. В конечном итоге - все организации создают рабочие места, то есть решают проблему занятости в муниципальном образовании.

Согласно другой точке зрения, муниципальное хозяйство - это совокупность предприятий и организаций исключительно муниципальной собственности. По сути, речь здесь идет о коммунальном хозяйстве \ Такое понимание категории «муниципальное хозяйство» базируется на стереотипах, сложившихся в период тотальной госсобственности, когда практически все хозяйствующие структуры принадлежали государству. Ограничение муниципального хозяйства до размера коммунального не учитывает совокупность хозяйствующих субъектов, которые, не являясь муниципальными предприятиями и организациями, производят так называемые общественные товары и услуги. Например, в области обслуживания коммуникаций и иной инфраструктуры, дорожного строительства и выполнения муниципальных заказов.

Наиболее полно раскрывает сущность и функции муниципального хо-зяйства трактовка, предложенная Филипповым Ю.В. и Авдеевой Т.Т. . По их мнению, муниципальное хозяйство представляет собой, прежде всего, взаимодействие экономических субъектов различных форм собственности на основе общности социально-экономических интересов. Особенности взаимодействия строятся на исторически сложившемся, едином экономическом, культурном и информационном пространстве на основе определенной комбинации факторов производства.

## Особенности анализа финансовой устойчивости муниципального образования

Анализ теоретических разработок и практических рекомендаций в области финансовой устойчивости показал, что эти вопросы, во-первых, исследуются как с точки зрения хозяйствующих субъектов, так и с позиций устойчивости бюджетов и, во-вторых, существует взаимосвязь и взаимозависимость между финансовой устойчивостью и устойчивым финансовым состоянием изучаемого объекта.

При этом устойчивое финансовое состояние муниципального образования как хозяйствующего субъекта, с точки зрения теории финансов, можно определить как неизменный обобщающий показатель экономического развития муниципального образования, обусловленное распределением и использованием финансовых ресурсов муниципального образования1. Тогда финансовая устойчивость муниципального образования выступает характеристикой его финансового состояния. Анализ финансовой устойчивости позволяет определить насколько эффективно органы местного самоуправления управляют имеющимися у них в наличии финансовыми ресурсами. Поэтому обеспечение финансовой устойчивости муниципального образования необходимо проводить, учитывая две важные позиции: наличие потенциала развития и необходимого для этого объема ресурсов и качество управления муниципальными финансами и экономикой муниципального образования в целоййшансовая устойчивость муниципального образования, являясь характеристикой его финансового состояния, оценивается через категорию платежеспособности, которую часто называют внешним проявлением финансовой устойчивости. Платежеспособность можно условно разделить, в зависимости от способа проявления, на четыре типа:

- кассовая платежеспособность определяется, как способность местной администрации аккумулировать достаточное количество денежных средств для оплаты своих обязательств в течение 3-6 дней;

- бюджетная платежеспособность определяется, как способность органов местного самоуправления аккумулировать доходы, достаточные для покрытия расходов и недопущения дефицита в течение бюджетного периода;

- долгосрочная платежеспособность - способность органов местного самоуправления покрывать все затраты, связанные не только с их ежегодной деятельностью, но и по отсроченным платежам (платежи будущих периодов);

- состоятельность в области предоставления услуг общественного сектора - способность органов местного самоуправления предоставлять различные услуги в том количестве, которое требуется для благополучия и адекватно потребностям населения в общественных благах.

Оцениваемая через категорию платежеспособности, в широком смысле финансовая устойчивость муниципального образования определяется:

- во-первых, как способность органов местного самоуправления поддерживать существующий уровень предоставляемых услуг общественному сектору;

- во-вторых, как способность адекватно реагировать на имеющие место тенденции общего экономического роста, спада и других изменений социально-экономической ситуации.

Таким образом, финансовая устойчивость муниципального образования в этом аспекте представляет собой определенное состояние финансовых ресурсов при их распределении и использовании для обеспечения социально-экономического развития территорий, при котором обеспечиваются условия сохранения платежеспособности и кредитоспособности.

Исходя из общетеоретического подхода к вопросам финансовой устойчивости и, следуя логике нашего анализа, финансовая устойчивость муниципального образования может быть классифицирована следующим образом.

Во-первых, с точки зрения факторов, влияющих на финансовую устойчивость, она подразделяется:

- внутренняя устойчивость — это состояние финансовых ресурсов муниципального образования, при котором обеспечивается стабильно высокий результат развития его муниципальной экономики. Внутренняя устойчивость выражается через устойчивость бюджета муниципального образования и достигается путем адекватного реагирования на воздействие внутренних факторов;

- внешняя устойчивость - это состояние финансовых ресурсов муници 38 пального образования, обусловленное стабильностью экономической среды, в рамках которой осуществляется его деятельность. Оно достигается способностью органов местного самоуправления реагировать на воздействие внешних факторов;

- общая устойчивость- состояние финансовых ресурсов муниципального образования, при котором осуществляется такое управление финансовыми ресурсами, обеспечивающее постоянное превышение доходов над расходами его бюджета.

Во-вторых, с точки зрения степени проявления на финансовом состоянии муниципального образования, финансовая устойчивость подразделяется:

- абсолютная финансовая устойчивость муниципального образования, условием которой является покрытие всей суммы текущих и капитальных расходов собственными средствами муниципального образования;

- нормальная финансовая устойчивость, условием которой является покрытие всей суммы расходов бюджета доходами бюджета из всех источников поступления;

- неустойчивое финансовое состояние наступает при возникновении долгового бремени, размер которого не превышает порог в 30% от доходов бюджета муниципального образования (критерий введения в муниципальном образовании режима внешнего администрирования);

-кризисное финансовое состояния наступает, когда просроченные долговые обязательства превышают 30% всей суммы доходов бюджета.

Такая классификация типов финансовой устойчивости муниципального образования является условной. Необходим расчет количественных критериев для определения степени устойчивости муниципального образования, а для этого требуется осуществить большой объем аналитической работы для определения пределов, в которых финансовое состояния муниципального образования будет характеризовать той или иной степенью финансовой устойчивости.

Тем не менее, анализ финансовой устойчивости муниципального образования позволяет не только отследить тенденцию его развития, но и дать комплексную оценку результата деятельности органов местного самоуправления и способствует выработке финансовой стратегии.

## Проблемы бюджетного планирования на муниципальном уровне в Российской Федерации

Планирование бюджета в Бюджетном кодексе РФ (глава 20) рассматривается как процесс составления комплекса прогнозов, планов и программ. Бюджетное планирование, в соответствии с законодательно установленными нормами, можно представить в виде алгоритма процедур (схема 6). На этой схеме показано как учитывается стратегические цели и тактические задачи будущего развития муниципального образования, а также как происходит взаимная увязка показателей с точки зрения сроков их исполнения и на каких этапах бюджетного планирования осуществляется планирование параметров финансовой устойчивости муниципального образования. Таким образом, изначально в законодательном порядке уже установлен принцип формирования бюджета, в том числе бюджета муниципального образования, в соответствии с четко определенной стратегией его развития на краткосрочную и среднесрочную перспективу.

База для составления бюджета - свод тактический задач с определением путей их разрешения через управление экономическими ресурсами муниципального образования. Однако в настоящее время при формировании бюджета преобладает сметное планирование, которое строится на основе индексации сложившихся затрат в соответствии с бюджетной классификацией, которое предполагает только сведение баланса бюджетных доходов и расходов. При этом утрачивается принцип эффективности и экономичности использования бюджетных средств1, в соответствии с которым бюджетное планирование должно быть нацелено на достижения заданных результатов путем использования наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

В тоже время, система бюджетного планирования в муниципальных образованиях РФ только формируется, эмпирически выбираются наиболее оптимальные и эффективные методики и подходы в прогнозировании и планировании. Безусловно, идет процесс образования целых региональных.