Яшина Надежда Игоревна. Методология управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 Н. Новгород, 2004 457 с. РГБ ОД, 71:05-8/184

**Содержание к диссертации**

Введение 5

Раздел I. Анализ проблем управления консолидированными бюджетами

территорий в современных условиях 16

Глава 1. Особенности управления территориальными бюджетами в

современных условиях 16

Глава 2. Теоретические основы бюджетного менеджмента 52

Раздел II. Методология определения бюджетного потенциала 66

территорий

Глава 3. Сущность и методы оценки бюджетного потенциала *66*

территорий

1. Анализ существующих методов оценки территориальных бюджетов. 66
2. Исследование информационного обеспечения анализа бюджетного потенциала АТО 86
3. Понятие бюджетного потенциала АТО Ill

Глава 4. Методы оценки бюджетного потенциала АТО 124

4.1.Метод определения совокупного нормированного показателя, рассчитанного с учетом показателей, входящих в систему критериев

оценки бюджетного потенциала территорий 124

4.2.Метод сравнительной оценки бюджетного потенциала территорий на

основе корреляционного анализа 128

Раздел III. Методология определения бюджетных рисков 139

Глава 5. Бюджетный риск как объект управления 139

5.1. Понятие и сущность бюджетного риска как экономической  
категории 139

5.2. Бюджетный риск в системе управления бюджетом. Способы оценки  
бюджетных рисков 151

Глава 6. Методологические аспекты управления риском доходов  
бюджета 156

**>**

6.1. Проблемы и особенности формирования доходной части бюджета в

современных условиях 156

6.2.Прогнозный расчет налогового потенциала города Нижнего  
Новгорода на 2004 год. 163

6.3. Методологический инструментарий оценки риска доходов бюджета. 190

6.4. Классификация показателей определяющих ожидаемое и неожидаемое исполнение доходов бюджета. Расчет риска доходов

бюджета 196

Глава 7. Теоретические и методические аспекты управления риском  
расходов бюджета 207

7.1. Методологический инструментарий оценки риска расходов  
бюджета 207

7.2. Классификация показателей определяющих ожидаемое и  
неожидаемое исполнение расходов бюджета. Расчет риска расходов

бюджета 216

Раздел IV. Методология управления расходами бюджетов на основе системы «Доходы бюджета - количество потребителей бюджетных услуг

- расходы бюджета» и распределения финансирования по уровням

бюджетов 232

Глава 8. Анализ существующих методов планирования и  
финансирования расходов бюджета 232

8.1. Особенности финансирования расходной части бюджета на  
современном этапе развития бюджетной системы 232,

8.2. Сметный порядок планирования расходов бюджета на социально-  
культурную сферу 240

8.3. Планирование бюджетных расходов на основе нормативов  
финансовых затрат 245

8.4. Анализ структуры бюджета системы образования в условиях  
нормативного финансирования 250

**>**

Глава 9. Разработка методологии управления расходами бюджета на  
основе системы «Доходы бюджета - количество потребителей  
бюджетных услуг - расходы бюджета» 262

9.1. Классификация затрат бюджетных учреждений на прямые и  
косвенные 262

9.2. Определение оптимального уровня финансирования потребителей  
бюджетных услуг 265

9.3. Проблемы и пути совершенствования управления финансами

административно-территориальных образований 272

Раздел V. Применение научных результатов (на примере бюджетов АТО

Нижегородской области) 277

Глава 10. Применение методов оценки бюджетного потенциала 277

территории

1. Определение совокупного нормированного показателя, рассчитанного с учетом показателей, входящих в систему критериев оценки бюджетного потенциала территории 277
2. Сравнительная оценка бюджетного АТО на основе

корреляционного анализа 291

Глава 11. Определения риска доходов бюджета 305

11.1. Анализ и оценка рисков доходов бюджета 305

11.2. Определение необходимого уровня исполнения и суммы

назначений налоговых поступлений по бюджету с учетом риска 337

Глава 12. Определения риска расходов бюджета 332

12.1. Анализ, оценка риска и определение необходимого уровня  
исполнения и суммы назначений расходов бюджета с учетом риска

12.2. Анализ и оценка рисков расходов бюджета по видам расходов 346

Глава 13. Применение методологии управления расходами бюджетов на  
основе системы «Доходы бюджета - количество потребителей  
бюджетных услуг - расходы бюджета» и распределения  
финансирования по уровням бюджетов - \_«

13.1. Применение метода оптимизации расходов бюджета на основе  
системы «Доходы бюджета - количество потребителей бюджетных услуг

- расходы бюджета» 358

13.2. Распределение объема финансирования бюджетных услуг между

региональным и местными бюджетами - ,.

Заключение 3 70

Библиографический список 375

Приложения 397

**Введение к работе**

Проблемы управления бюджетами территорий затрагивают интересы всего населения страны. В последнее время уменьшается бюджетная обеспеченность социальной сферы и населения. В числе причин этого — передача финансирования социальной инфраструктуры на территориальные бюджеты при неадекватном росте их доходов, а также возложение на территориальные бюджеты различных социальных выплат населению, предусмотренных федеральными актами, которые не в полном объеме возмещаются из федерального бюджета. Нефинансируемые «федеральные мандаты» сначала 1990-х годов ложатся тяжелым бременем на территориальные финансы, их перевод на местный уровень был одним из способов сокращения дефицита государственного бюджета. В современных условиях названная проблема решается путем разграничения бюджетных полномочий между различными уровнями власти.

Процессы, происходящие в сфере формирования доходов местных бюджетов России, зависят от объема и структуры доходов. После финансового кризиса 1998 г. соотношение различных уровней бюджетной системы России существенно изменилось. Возросла роль федерального бюджета. Если на протяжении 1990-х годов его доля составляла 10-11% ВВП, то в 2000-2002 гг. она повысилась до 13-15% ВВП. Доля местных финансов в территориальном (консолидированном) бюджете регионов также уменьшается, а зависимость муниципалитетов от региональных властей усиливается.

Можно назвать несколько причин такой тенденции. Во-первых, произошло перераспределение налоговых поступлений в пользу федерального центра. В частности, прекращение практики "расщепления" НДС между бюджетами разных уровней в 2000 г. и изменения в налогообложении добывающих отраслей промышленности. Во-вторых, благоприятная конъюнктура на рынках энергоносителей, сложившаяся в последние годы, способствовала росту налоговых поступлении и прежде всего в федеральный бюджет. В-третьих, увеличилась собираемость федеральных налогов, была

прекращена практика налоговых зачетов с федеральным бюджетом и уплаты налогов в неденежной форме.

Изменилось соотношение между федеральным бюджетом и территориальным бюджетом регионов. В 2001г. доходы федерального бюджета впервые превысили доходы бюджетов регионов. За прошедшие шесть лет доходы российских муниципалитетов уменьшились на 23%.

В 1996-1999 *гг.*наблюдался рост доли налоговых доходов в структуре доходов муниципалитетов и снижение доли финансовой помощи. В 1999 г. вследствие реформ налоговой системы наметившаяся тенденция к повышению значения налоговых доходов для местных бюджетов меняется, увеличивается доля финансовой помощи, что косвенно свидетельствует об усилении централизации в бюджетной системе России. Доля собственных доходов в доходах местных бюджетов может рассматриваться как индикатор степени их фискальной автономии. Снижение в 2001г. доли собственных доходов в общем объеме доходов местных бюджетов было обусловлено в основном налоговой реформой и введением в действие второй части Налогового кодекса. Исследование динамики собственных доходов местных бюджетов показывает, что налоговые реформы привели к снижению уровня фискальной автономии муниципалитетов. В последние годы наблюдаются сдвиги в структуре доходов территориального бюджета регионов в пользу собственно региональных бюджетов. Это обусловлено тем, что регионы стали в большей степени принимать на себя расходные полномочия муниципалитетов.

Общегосударственные расходы на социально-культурные мероприятия

финансируются следующим образом: за счет федерального бюджета — 18%,

территориальных — 82%, в том числе региональных — 25 %, местных — 57%.

Можно отметить сравнительную устойчивость структуры функциональных

расходов муниципалитетов на протяжении 1998-2002 *гг.*Стабильность

структуры расходов местных бюджетов свидетельствует о значительной их

предопределенности и об отсутствии у муниципалитетов возможностей для

маневра и концентрации ресурсов на каком-либо направлении. В современных

условиях главной проблемой органов власти местного самоуправления

является обеспечение текущих расходов, и говорить о финансировании капитальных расходов не представляется возможным.

В современных условиях реформирования бюджетной системы РФ в связи с реализацией Закона РФ от 06.10.2003г. №131-Ф3 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» еще более актуальным становится вопрос об эффективном управлении территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации. Указанным Законом установлено обязательное формирование муниципальных образований на двух уровнях: в муниципальных районах и поселениях с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий. В сфере финансов установлено, что у муниципальных районов и поселений будут свои бюджеты. Вопросы повышения эффективности управления бюджетным потенциалом административно-территориальных образований (АТО): формирования доходов территорий за счет различных источников, эффективности использования расходов, оптимизации денежных потоков и поддержания финансовой устойчивости бюджетов, минимизации бюджетных рисков представляются особенно актуальными в переходный период реформирования и последующего становления бюджетной системы РФ. Важной проблемой эффективного функционирования бюджетов всех уровней является отставание теоретических исследований и методических положений от требующихся разработок в современных социально-экономических условиях в области бюджетного менеджмента.

В современных условиях развития сферы государственных финансов представляется актуальной разработка методологии, которую могли бы использовать научные работники, финансисты-практики, органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, способствующей повышению эффективности управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации, а также обеспечению социально-экономической стабильности и развитию территорий. 4

Итак, актуальность темы исследования обусловлена необходимостью разработки научно обоснованной методологии управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации.

Применение научно обоснованной методологии управления территориальным бюджетом субъекта РФ будет способствовать эффективному управлению региональными и муниципальными финансами, которое позволит выработать комплекс мер по увеличению налогооблагаемой базы и росту поступлений собственных доходов бюджетов АТО; определению основных направлений расходования бюджетных средств, соответствующих стратегическим и тактическим целям социально-экономического развития АТО; формированию оптимальной структуры расходов бюджетов; регулированию уровня и динамики дефицита (профицита) бюджета; экономному и эффективному расходованию бюджетных средств, применению системы региональных и муниципальных закупок на основе конкурсного распределения бюджетных средств; осуществлению бюджетного планирования и прогнозирования, определению перспектив развития АТО; распределению средств финансовой помощи в виде дотаций и субвенций из вышестоящих бюджетов.

Острая потребность в новых способах финансирования социально-культурной сферы на основе нормативов бюджетных расходов определила необходимость в разработке и применении методов управления формированием объема финансирования на основе системы: «Расходы бюджета - количество потребителей бюджетных услуг - доходы бюджета». Система этой взаимосвязи позволяет выделить роль отдельных факторов в изменении объема финансирования и обеспечить эффективное управление бюджетом.

Одной из важнейших задач бюджетного управления является

минимизация риска бюджета. Поэтому важной проблемой является разработка

научно обоснованной методологии определения риска доходной и расходной

частей бюджета с целью ее практического применения. Располагая

информацией о возможном риске бюджета, то есть его изменчивости, органы

государственной власти могут принять меры *по*эффективному управлению бюджетом. Определение риска бюджета позволит сформировать объем назначений бюджета с поправкой на риск, выявить причины риска бюджета, пути его нейтрализации, вынести решение о принятии бюджета и дать оценку его исполнения.

Данные исследования могут быть использованы практически всеми пользователями экономической и финансовой информации.

В целом решение поставленной автором проблемы продиктовано потребностями практики и имеет важное народнохозяйственное значение для стабилизации и определения путей социально-экономического развития страны, в том числе за счет повышения эффективности управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации.

Проблемам управления бюджетами территорий посвящено

значительное количество научных исследований. В последние несколько лет этому уделяют большое внимание российские ученые и экономисты: Артемьева С.С, Веретенников В.Г., Врублевская О.В., Горский И.В., Гамукин В.В., Бакша Н.В., Колесникова Н.А., Лайкам К.А., Иванов И.И., Нусинов И.М., Поляк Г.Б., Пеньков Б.Е., Павлова Л.П., Перевозчикова Л.Я., Подпорина И.В., Ракитский В.В., Родионова В.М., Романовский М.В., Сенчагов В.К., Свинцова А.П., Ширяев М.В., Умарова И.Е., Улюкаев А.В., Хурсевич С.Н., Черник Д.Г.,Фетисов В.Д., Юткина Т.Ф., Якушева К.В. и др.

Отдавая должное названным авторам, заметим, что достигнутый уровень исследований в области бюджетного управления не в полной мере соответствует требованиям современных социально-экономических условий.

В применяемых методологиях управления бюджетами территорий при

оценке устойчивости бюджетов отсутствуют рекомендации по изменению

нормативных значений показателей в связи с изменениями реальных

экономических условий, бюджетного и налогового законодательства, а также

отдельные показатели измеряются субъективно, т.е. определяются экспертным

путем. Кроме того, в современных методиках бюджетного анализа не

разработаны предложения оценки финансовой устойчивости бюджетов на

основе интегрального показателя, учитывающего основные аспекты бюджетов.

Сфера бюджетных финансовых отношений не получила достаточного методического и организационно-правового обеспечения в области реальной оценки и учета бюджетного риска. В настоящее время практически отсутствуют современные способы расчета степени предположения о бюджетных рисках и правовая база использования результатов данной оценки при исполнении бюджета.

В существующих научных исследованиях недостаточно полно рассмотрены проблемы, касающиеся нормативного финансирования расходной части бюджета. Актуальными являются вопросы, связанные с установлением нормативов расходов на единицу потребителя бюджетных услуг, их количественного и качественного наполнения, разграничения источников финансирования за счет региональных и местных бюджетов.

Целью диссертации является разработка научно обоснованной методологии управления бюджетами территорий.

Для достижения цели в работе поставлены и решены следующие задачи:  
1.Обоснована необходимость комплексного управления

территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации.

1. Определены особенности управления бюджетами территорий в современных условиях.
2. Определены и обоснованы цели, задачи и функциональные элементы бюджетного менеджмента.
3. Предложено определение понятия «бюджетного потенциала» АТО с точки зрения качественной и количественной характеристик.
4. Разработан инструментарий оценки бюджетного потенциала АТО;

6. Сформированы безразмерные показатели оценки бюджетного  
потенциала АТО;

7. Разработана методология оценки бюджетов на основе определения

совокупного нормированного показателя, рассчитанного с учетом

показателей, входящих в систему критериев оценки бюджетного потенциала;

1. Разработана методология оценки бюджетного потенциала с учетом интегрального нормированного значимого показателя на основе корреляционного анализа;
2. Обоснована необходимость определения рисков территориального бюджета;
3. Разработан инструментарий определения рисков территориального бюджета;
4. Сформулированы критерии ожидаемого и неожидаемого риска, постоянной и непостоянной части риска бюджетов территорий;

12. Определены показатели измерения уровня постоянного риска  
бюджета;

1. Сформирован инструментарий для определения уровня бюджетного изменения и суммы бюджетных назначений с учетом риска бюджетов территорий;
2. Предложена методология определения риска бюджета с целью его практического применения;

15. Разработан метод оптимизации расходов на основе системы  
«Доходы бюджета - количество потребителей бюджетных услуг - расходы  
бюджета».

Предметом исследования является совокупность теоретических и методологических вопросов управления бюджетами территорий в современных социально-экономических условиях.

Объектом исследования данной работы являются региональный бюджет и бюджеты административно-территориальных образований Нижегородской области.

Теоретической и методологической основой исследования послужили

труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблеме

управления финансами, использованы отечественные и зарубежные

литературные источники (монографии, периодические издания),

методические, справочные, инструктивные материалы, законодательные акты

Российской Федерации и Нижегородской области, материалы научно-

практических конференций. В исследовании использованы методы  
экономического анализа, математической статистики, формализации  
логических зависимостей, теории сравнительной оценки эффективности  
*'ч"*управленческих решений на базе системного подхода.

Предложенная методология апробируется с помощью методов математической статистики в АТО Нижегородской области.

Научная новизна исследования.

1. Определена целевая функция бюджетного управления в рамках теории  
финансов в современных социально-экономических условиях. Разработана  
система задач по реализации целевой функции бюджетного управления:  
обеспечение и поддержание устойчивости бюджетного потенциала  
территорий, оптимизация денежных потоков, минимизация бюджетных

*J^s*рисков. Сформулированы функциональные элементы бюджетного управления

с учетом реальных социально-экономических условий с целью повышения эффективности управления бюджетами территорий (стр. 42-55).

1. Предложена система показателей оценки устойчивости бюджетного потенциала территорий исходя из группировки доходов по степени их значимости, регулирования и закрепления за бюджетами и группировки расходов с учетом приоритетности финансирования для определения устойчивости бюджетного потенциала территорий в целях разработки управленческих решений по увеличению поступлений собственных доходов территориальных бюджетов, формированию оптимальной структуры расходов бюджета территории, регулированию уровня и динамики дефицита (профицита) бюджета, эффективному управлению государственным и муниципальным долгом (стр. 106-113, 267-269).
2. Предложено определение понятия «бюджетный потенциал» с учетом сущностных характеристик понятий «бюджет» и «потенциал». На основе

*,.*системы показателей оценки бюджетного потенциала дано определение

***т >***

понятия «устойчивый бюджетный потенциал» с целью принятия эффективных

управленческих решений по формированию бюджетов территорий (стр. 103-

106).

4.Разработан метод формирования совокупных нормированных  
показателей, позволяющий производить оценку бюджетного потенциала АТО,  
качество исполнения доходов и финансирования расходов бюджета по  
гу множеству приоритетных показателей с целью повышения эффективности

управления бюджетами территорий. Дано определение понятия «качества исполнения доходов бюджета» на основе системы показателей, характеризующих исполнение доходной части бюджета для разработки основных направлений по мобилизации налоговых и других платежей в бюджет (стр.114-118, 269-280, 324-328).

5.Разработана методология определения устойчивости бюджетного  
потенциала с учётом интегрального нормированного значимого показателя на  
основе теории корреляционного анализа, которая позволяет оценить  
*і*N зависимость между значимым показателем, характеризующим

обеспеченность расходов собственными доходами и одновременно показывающим эффективность использования бюджетных средств, и коэффициентами покрытия расходов, структуры и собираемости доходов в целях принятия эффективных управленческих решений по реформированию и оздоровлению территориальных государственных финансов (стр. 118-128, 281-294).

6. Разработана методология управления доходами территориального

' бюджета субъекта РФ с учетом фактора риска - отклонения денежных потоков

бюджета от ожидаемого их значения, в целях повышения обоснованности

решений, связанных с формированием и исполнением доходной части

бюджета (стр. 180-196, 295-318).

7. Разработана методология управления рисками расходной части территориального бюджета субъекта РФ на основе системы показателей, характеризующих изменчивость денежных потоков бюджета, в целях выявления причин риска, путей его нейтрализации, оценки исполнения

***)>***

расходной части бюджета и определения величины назначений бюджета с

поправкой на риск (стр. 197-221,319-345).

8. Разработан метод управления расходами бюджета территории на  
основе системы «Доходы бюджета - количество потребителей бюджетных  
услуг - расходы бюджета», позволяющий выделить роль отдельных факторов:  
суммы прямых и косвенных расходов бюджета, соотношения прямых и  
косвенных расходов бюджета, количества потребителей бюджетных услуг в  
изменении объема финансирования, воздействие на которые позволит  
обеспечить эффективное управление бюджетами различных уровней (стр.  
252-266, 346-352).

9. Разработан метод распределения объема финансирования бюджетных  
услуг между региональным и местными бюджетами с учетом нормативного  
финансирования и на основе оценки устойчивости бюджетного потенциала с  
целью реализации принципов межбюджетных отношений в условиях  
современного реформирования бюджетной системы (стр. 353-358).

Практическая значимость работы связана с возможностью применения ее положений и выводов в качестве инструмента для управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации.

Разработанная автором методология управления территориальным бюджетом субъекта РФ может быть использована органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления для оценки и выбора направлений совершенствования управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации.

Применение разработанных в диссертации методов обеспечивает повышение эффективности решений, принимаемых на всех уровнях власти при управлении бюджетами, а также инвесторами и кредиторами для анализа способности бюджетов территорий рассчитываться по своим обязательствам.

Данное исследование может быть применено для дальнейшего совершенствования научного исследования и преподавания дисциплин «Бюджетная система Российской Федерации», «Финансы», «Планирование и прогнозирования доходной и расходной частей бюджета».

Диссертация является результатом многолетней ^работы автора в области

управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации.

Завершающим этапом данных исследований является научно-исследовательская работа, осуществленная при участии автора, на тему «Определение финансовой устойчивости предприятий и административно-территориальных образований для предоставления государственных гарантий» в целях реализации нормативных актов Нижегородской области при предоставлении поручительств (государственных гарантий) территориальным образованиям и промышленным предприятиям.

Основные положения научного исследования докладывались на международных научно-практических конференциях и семинарах, проводимых Нижегородским Государственным Университетом им. Н.И.Лобачевского (ННГУ), Нижегородским Государственным Техническим Университетом (НГТУ), Волжской Государственной Инженерно-педагогической академией (ВГИПА), Международным независимым эколого-политологическом университетом (МНЭПУ), опубликованы в трудах Российской Академии естественных наук, ННГУ, НГТУ, ВГИПА, МНЭПУ, а также использовались в учебном процессе финансового факультета ННГУ им.Н.И.Лобачевского, Волго-Вятской академии государственной службы. Материалы диссертации докладывались на заседаниях кафедры «Финансы» ННГУ им. Н.И.Лобачевского. Методология оценки финансовой устойчивости бюджетов использовалась в работе и научном отчете по гранту Российского Гуманитарного Научного Фонда в 2001-2002г.г. (проект 01-02-00025а) на тему «Эконометрическое исследование зависимости поступлений налога на прибыль».

Методология управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации, в том числе для предоставления государственных гарантий (поручительств), применяется органами государственной власти Нижегородской области.

С целью эффективной реализации предложенной методологии разработан алгоритм и компьютерная программа, позволяющая производить оценку бюджетного потенциала субъекта 1^Ф, административно-территориальных образований в составе субъекта РФ.