Черджиева, Ирина Александровна. Система формирования и использования финансовых ресурсов муниципального образования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Владикавказ, 2005. - 150 с. : ил.

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы системы формирования и использования финансовых ресурсов муниципального образования

1.1. Экономическая сущность и содержание финансовых ресурсов муниципального образования.

1.2. Источники формирования финансовых ресурсов муниципального образования.

1.3. Роль финансовых ресурсов в социально-экономическом развитии муниципального образования.

Глава 2. Анализ системы формирования и использования финансовых ресурсов муниципального образования.

2.1. Анализ формирования финансовых ресурсов муниципального образования. 53

2.2. Анализ использования финансовых ресурсов муниципального образования.

2.3. Действующая система регулирования финансовых ресурсов муниципального образования.

Глава 3. Проблемы и пути укрепления финансовой базы муниципального образования.

3.1. Проблемы формирования финансовых ресурсов муниципального образования. 97

3.2. Пути укрепления финансовой базы муниципального образования.

3.3. Зарубежный опыт организации финансовых ресурсов муниципального образования.

Заключение. 131

Список литературы. 140

**Введение к работе**

Таким образом, при доработке концепции государственного регулирования российской экономики необходимо исходить из сущности финансовых ресурсов как особого элемента в системе воспроизводства, удостоверяющего его сбалансированность и способствующего установлению рациональных макроэкономических пропорций. Соответствие между поступлением и расходованием финансовых ресурсов страны в целом (а не только государственного бюджета) служит одним из важнейших критериев рациональности того или иного варианта экономического развития. В случае превышения прогнозируемого объема затрат над финансовыми ресурсами в составе экономической политики государства должны предусматриваться меры, направленные на достижение сбалансированности и, следовательно, изменение ожидаемых макроэкономических пропорций (например, субсидии, налоговые льготы производителям товаров народного потребления, изменение таможенных тарифов, государственные инвестиции в развитие приоритетных отраслей и т.п.).

**Актуальность решения**поставленных в диссертации проблем особенно возрастает в условиях ужесточения экономической политики государства на период проведения структурной перестройки, которое правомерно расценивать не как отступление от курса реформ, а как единственно возможный образ действий.

Макроэкономическая категория "финансовые ресурсы" обретает смысл тогда, когда общество переходит к регулированию экономического развития и появляется потребность в обеспечении сбалансированности материальных и финансовых ресурсов в масштабе народного хозяйства в целом. Необходимость выделения финансовых ресурсов из общей массы денежных средств имеется в тех экономических системах, в которых отключены рыночные регуляторы обеспечения сбалансированности общественного производства или под влиянием каких-либо социально-экономических условий ослабевает их действенность.

Специфическое содержание финансовых ресурсов достаточно полно определяется наличием следующих признаков. Во-первых, это фонды денежных средств аккумуляционного характера, которые образуются в результате, производства, распределения и перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода. Во-вторых, это конечные доходы, т.е. денежные средства, которые предназначены к обмену на товары. В-третьих, они образуются в результате реализации товаров, т.е. это те доходы, которые имеют материальное покрытие. В-четвертых, источники их формирования (составляющие элементы) — амортизация, прибыль, отчисления в фонд социального страхования и пенсионный фонд, налог на добавленную стоимость, акцизы, налоги с населения, поступления от внешнеэкономических операций, поступления от продажи населению ценных бумаг, прочие поступления.

Финансовые ресурсы — это объективная макроэкономическая категория, содержание которой определяется условиями материально-финансовой сбалансированности экономики. Равенство поступления и

**5**расходования финансовых ресурсов свидетельствует о том, что платежеспособный спрос предприятий и организаций, формирующийся в результате финансирования затрат на развитие народного хозяйства и функционирование непроизводственной сферы, имеет материальное покрытие, поскольку соответствует созданным финансовым ресурсам. Поэтому условие материально-финансовой сбалансированности может быть представлено как в форме соответствия суммы финансовых ресурсов и объема материальных благ, так и в виде балансового равенства их поступления и расходования. Путем сравнения реально формирующихся в народном хозяйстве финансовых ресурсов и полного объема затрат на возмещение выбытия и капитальный ремонт основных фондов, расширение производства и содержание непроизводственной сферы может быть получена оценка материально-финансовой несбалансированности.

Вместе с тем теоретические и методические основы организации финансовых ресурсов муниципального образования, их современной классификации, природной характеристики и возможности оптимизации, а также выявления роли в общественном воспроизводстве в экономической литературе разработаны недостаточно.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования вытекает из необходимости решения таких важнейших экономических, структурно-организационных и методических задач, как определение содержания финансовых ресурсов, их состава и структуры, параметров осуществления процессов перераспределения финансовых ресурсов в целях обеспечения расширенного воспроизводства и удовлетворения потребностей муниципального образования на данном этапе и на среднесрочную перспективу, направлений использования финансовых ресурсов для достижения условий материально-финансовой сбалансированности.

Актуальность темы диссертации, практическая потребность народного хозяйства в исследованиях роли финансовых ресурсов муниципального образования в обеспечении пропорциональности и

сбалансированности воспроизводственного процесса, перераспределении  
национального дохода для достижения соответствия основных

макроэкономических пропорций между потреблением и накоплением естественному уровню, определяемому социально-экономическими условиями общественного производства, развитием производительных сил, спецификой потребностей общества определили цель, задачи и предмет данного исследования.

**Основной целью**диссертационного исследования является разработка методологических и методических подходов экономического и структурно-организационного обеспечения современной организации финансовых ресурсов муниципального образования.

В соответствии с основной целью в диссертации сформулированы, поставлены и обоснованы следующие задачи:

раскрыть экономическую сущность, специфические свойства и структуру финансовых ресурсов муниципального образования, дать их классификацию, исследовать процессы формирования и использования;

выявить роль финансовых ресурсов в обеспечении пропорциональности структуры общественного производства, регулирования денежного обращения, а также возможности использования финансовых ресурсов в целях социально-экономического развития муниципального образования;

определить специфику распределения и перераспределения финансовых ресурсов муниципального образования;

исследовать современную систему формирования и использования финансовых ресурсов муниципального образования;

оценить действующую систему регулирования финансовых ресурсов муниципального образования.

**Предметом исследования**являются экономические отношения возникающие в процессе формирования и использования финансовых

**7**ресурсов муниципального образования в условиях реформирования принципов организации местного самоуправления.

**Объектом исследования**является система финансов муниципальных образований районов РСО-Алания и г.Владикавказ.

**Методологической основой**диссертационной работы, поставленных в ней проблем явились российские и зарубежные научные работы в области теории финансов и финансов предприятий и корпораций, а также практики формирования и использования финансовых ресурсов муниципального образования в Российской Федерации в целом и в субъекте РФ в частности.

**Методы исследования.**В диссертации использованы такие общенаучные методы исследования, как анализ и синтез, метод обобщений, переход от конкретного к абстрактному и обратно, математико-статистические методы.

В диссертации отражены результаты исследований и практической деятельности автора, данные экономического, финансового, организационного характера о структуре воспроизводственного процесса, формировании и использовании финансовых ресурсов муниципального образования, взаимоотношениях федерального центра с регионами, налоговой системе и налоговой политике в России, за рубежом. В работе нашли место основные теоретические положения и выводы современной экономической науки, а также официальные материалы статистических органов, данные Министерства финансов Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания.

**Концепция диссертации.**

Одной из важнейших составных частей финансовой системы государства являются муниципальные финансы — совокупность денежных отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного значения. Финансовые ресурсы муниципальных образований могут и должны использоваться в целях ускорения развития отдельных отраслей экономики,

**8**созданию новых производств и современных технологий, ускорению научно-технического прогресса.

**Положения диссертации, выносимые на защиту:**

В результате выполненных исследований на защиту выносятся следующие положения:

1. В трактовке сущности финансовых ресурсов в экономической литературе отчетливо прослеживаются два подхода. В первом из них присутствует тенденция к отождествлению финансовых ресурсов и денежных средств. Согласно второму подходу финансовые ресурсы рассматриваются как денежное выражение части валового внутреннего продукта. В связи с этим возникает необходимость уточнения понятийного инструментария.
2. В условиях совершенствующегося бюджетного федерализма возрастает роль местных бюджетов, как главной финансовой базы местных органов власти и управления. При этом существенно меняются взаимоотношения местных органов власти с хозяйствующими субъектами, функционирующими на территории муниципального образования.
3. Совершенствование финансовых отношений между уровнями государственной власти и управления должно быть направлено на повышение степени финансового самообеспечения муниципальных образований. Для этого необходимо закрепление за муниципальными образованиями постоянных финансовых, и, прежде всего, налоговых источников доходов для самостоятельного формирования бюджетов.
4. Складывающееся в современных условиях соотношение в структуре источников финансовых ресурсов свидетельствует об имеющемся в современных условиях несовершенстве механизма формирования доходов муниципального образования, которое проявляется в низком уровне собственных финансовых ресурсов, чрезмерной зависимости от межбюджетных отношений, больших объемах встречных финансовых потоков.
5. В целях улучшения исполнения местных бюджетов необходимо усилить контроль над обеспечением реального выполнения их доходной части, мобилизовать все усилия районных налоговых служб для полного поступления доходов в местные бюджеты.
6. В условиях ограниченности финансовых ресурсов важным является установление правильного соотношения между такими разделами бюджетного перераспределения, как финансирование материального производства, научных исследований с целью ускорения количественных и качественных показателей экономического роста, выделение ассигнований на социальные программы.
7. Совершенствование механизма бюджетного выравнивания посредством оказания финансовой помощи регионам необходимо проводить в целях повышения заинтересованности органов государственной власти на местах в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в экономике муниципальных образований.
8. Финансовая база местного самоуправления в основном определяется состоянием и возможностями налогообложения. Местные налоговые платежи в удельном объеме доходов муниципального бюджета, к сожалению, составляют незначительную часть и не могут в достаточной мере обеспечить хотя бы основную часть расходов муниципалитета.

**Научная новизна**результатов исследования, выполненного автором, заключается в том, что:

уточнен термин «финансовые ресурсы муниципального образования», раскрыты его экономическая сущность, специфические свойства и структура;

определена роль финансовых ресурсов муниципального образования на современном этапе развития рыночных отношений, как базы в обеспечении пропорциональности и материально-финансовой сбалансированности структуры общественного производства;

уточнена структура финансовой системы муниципального образования, представляющая совокупность муниципального бюджета, муниципальных внебюджетных фондов, муниципальных займов и финансов муниципальных учреждений;

предложена классификация источников доходов бюджета муниципального образования предусматривающая выделение в отдельную группу регулирующих доходов наряду с собственными и заемными средствами;

выявлены диспропорции действующей системы бюджетного и налогового регулирования в системе формирования и использования финансовых ресурсов муниципального образования, которые проявляются в ежегодном установлении нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, явно недостаточных для развития территории;

определена степень зависимости муниципальных властей от вышестоящих и внешних источников финансирования на основе расчета бюджетных коэффициентов и анализа бюджетной устойчивости муниципального образования, характеризующих их финансовую самостоятельность;

разработаны меры, направленные на оптимизацию финансовых ресурсов муниципального образования, способствующие стимулированию развития налогооблагаемой базы муниципального образования и увеличению доходной базы местных бюджетов;

**Практическая и научная значимость**диссертационной работы заключается в том, что предполагаемые в ней решения методических и прикладных финансовых задач имеют практическую направленность в процессе финансового обеспечения муниципального образования, регулирования объемов создаваемых муниципальных фондов денежных средств аккумуляционного характера и их использования в целях выполнения возложенных на муниципальные органы власти функций.

Методологические и методические положения диссертации по проблемам организации финансовых ресурсов муниципального образования, современной системы формирования финансовых ресурсов муниципального образования и государства, параметров распределения и регулирования финансовых ресурсов между уровнями государственного управления, совершенствования налоговой системы и системы налогообложения, эффективной системы управления финансовыми ресурсами муниципального образования и государства, оптимизации финансовых ресурсов муниципального образования могут быть применены участниками общественного производства.

Теоретические и практические положения диссертационной работы  
докладывались автором на конференциях профессорско-преподавательского  
состава Северо-Осетинского государственного университета,

Владикавказского института управления, Всероссийской научно-практической конференции, г. Пенза. Основные научные результаты автора диссертации опубликованы в четырех научных работах общим объемом 3,2 п. л..

Структура диссертации сформирована с учетом соблюдения логической последовательности и взаимосвязи факторов и финансовых параметров исследуемых проблем и составлена таким образом, чтобы в наибольшей мере отразить актуальные и малоисследованные проблемы по избранной автором теме.

Структура диссертации включила главы, в которых рассмотрены теоретические обоснования сущности финансовых ресурсов, их состава и классификации, роли муниципального образования, особенности процессов формирования и использования финансовых ресурсов на муниципальном уровне, бюджетного и налогового регулирования финансовых ресурсов муниципального образования, управления и оптимизации финансовых ресурсов муниципального образования.

**12 Цели и задачи**диссертационной работы определили ее последовательность изложения и объем.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и приложений.

**В первой главе**диссертационного исследования раскрываются теоретические основы организации финансовых ресурсов муниципального образования, экономическая сущность и специфическое содержание финансовых ресурсов, их состав, структура и характерные свойства, роль финансовых ресурсов в социально-экономическом развитии муниципального образования, приведена общая схема формирования и использования финансовых ресурсов муниципального образования, рассмотрены предпосылки для проведения экономического анализа и прогнозирования финансовых ресурсов муниципального образования.

**Вторая глава**диссертации включает анализ современной системы организации финансовых ресурсов муниципального образования, модель и структуру источников формирования финансовых ресурсов муниципального образования, механизм образования и использования бюджетных и внебюджетных ресурсов, анализ кредитного метода мобилизации местных финансовых ресурсов, современной системы финансовых взаимоотношений, складывающихся между республиканским бюджетом и местными бюджетами Республики Северная Осетия-Алания, проблемы межбюджетного регулирования и бюджетного федерализма в РФ, распределения регулирующих доходов по уровням бюджетной системы России.

**В третьей главе**диссертационного исследования изложены методические обоснования оптимизации финансовых ресурсов муниципального образования, снижения региональной бюджетной и налоговой асимметрии, возможности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, усиления доходной базы местных бюджетов, обеспечения прозрачности и объективности процесса межбюджетного регулирования. В третьей главе отражены возможные

**13**изменения в бюджетно-налоговом законодательстве, позволяющие уточнить обоснованность деления регионов на доноров и реципиентов, условия для реализации механизма предоставления финансовой помощи депрессивным и отсталым регионам и эффективного управления финансовыми ресурсами муниципального образования, рассмотрен зарубежный опыт организации финансовых ресурсов муниципального образования.

## Экономическая сущность и содержание финансовых ресурсов муниципального образования

Практика государственного регулирования российской экономики отражает отсутствие внутреннего единства в отечественной экономической науке. Теория денег и финансов выделена в обособленную область и фактически оторвана от анализа развития материально-вещественных показателей и пропорций, стоимостной структуры общественного производства. Это оказало негативное влияние на социально- экономическое развитие страны, так как препятствовало рассмотрению экономики в качестве целостной системы с взаимной обусловленностью происходящих в ней материальных и финансовых процессов.

Центральное место в практике централизованного управления экономическим развитием отводилось планированию и регулированию материально-вещественного процесса производства (темпов роста национального дохода и совокупного продукта, фондами потребления и накопления, необходимым и прибавочным продуктами и т. п.). Деньги использовались, как счетный фактор, обеспечивающий ценовое выражение агрегированных материально-вещественных показателей, и орудие, облегчающее распределение и перераспределение материально-вещественных результатов общественного производства.

Что касается современного периода экономических реформ, то сама постановка проблемы финансовой стабилизации в качестве цели самостоятельного начального этапа перехода к рынку свидетельствовала о продолжающемся обособлении денежно-финансового и материально-вещественного аспектов процесса воспроизводства. Но здесь налицо уже признаки абсолютизации роли финансов и денег.

В этой связи особого внимания заслуживает категория «финансовые ресурсы», предоставляющая возможность согласовать материально-вещественный и финансово - стоимостной процессы воспроизводства и обеспечить его пропорциональность.

В трактовке сущности финансовых ресурсов в экономической литературе отчетливо прослеживаются два подхода. В первом из них присутствует тенденция к отождествлению финансовых ресурсов и денежных средств. Недостаток этого подхода состоит, на наш взгляд, в отсутствии четкого критерия, на основе которого можно было бы установить количественные границы финансовых ресурсов и охарактеризовать их специфику, отличие от категории «денежные средства».

Согласно второму подходу финансовые ресурсы рассматриваются как денежное выражение части валового внутреннего продукта. В этом подходе сущностные особенности финансовых ресурсов представлены более четко: указано их целевое назначение и очерчены рамки их выделения в составе стоимости валового внутреннего продукта. Вместе с тем в них утрачена специфика финансовых ресурсов как части денежного оборота.

## Анализ формирования финансовых ресурсов муниципального образования

Бюджеты муниципального образования — основная составная часть местных финансов. В современных условиях все в большей степени местные органы власти призваны обеспечить комплексное развитие муниципального образования, пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сфер на подведомственных территориях. Значительно возрастает их координационная функция в экономическом и социальном развитии территорий. Указанные факторы вызывают необходимость дальнейшего расширения и укрепления финансовой базы местных органов власти, решения ряда проблем, связанных с совершенствованием методов формирования и использования финансовых ресурсов муниципального образования.

Местные внебюджетные фонды — социально важный компонент муниципальных финансов. Источниками формирования таких фондов служат установленные взносы предприятий и населения, средства из федерального бюджета и др.

К ресурсам муниципальных предприятий и организаций относятся:

1. Финансовые ресурсы предприятий, находящиеся в муниципальной собственности (как правило, это коммунальные предприятия);

2. Финансовые ресурсы предприятий, организаций, используемые ими на финансирование еоциально-культурных и жилищно-коммунальных объектов.

Организация финансовых ресурсов муниципального образования основывается на следующих принципах:

Самостоятельности.

Равенства всех местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Прозрачности.

Гласности.

Однако в действительной системе формирования финансовых ресурсов муниципального образования можно выделить также принцип государственной финансовой поддержки (трансферты из регионального бюджета и целевые поступления).

Процесс формирования финансовых ресурсов муниципального образования предполагает определение принципов построения бюджетно-налоговых отношений в государстве, проведение комплексного анализа финансового потенциала региона в целом.

Совершенствование финансовых и особенно налоговых отношений между РФ и ее субъектами, а также между органами государственной власти и местного самоуправления должно быть направлено на повышение уровня финансового самообеспечения муниципальных образований. Для этого необходимо закрепление за муниципальными образованиями постоянных финансовых, и, прежде всего, налоговых источников доходов для самостоятельного формирования бюджетов. Это позволит уменьшить неоправданные встречные финансовые ресурсы между бюджетами различных уровней, снизить объемы финансовой поддержки муниципальных образований, способных к самофинансированию.

## Проблемы формирования финансовых ресурсов муниципального образования

Переход к рыночной экономике требует создания принципиально новой системы управления финансовыми ресурсами муниципального образования. Это обусловлено, прежде всего, необходимостью преодоления одного из основных противоречий современного этапа развития территориальной экономики - увеличения разрыва между возрастающими задачами органов местного самоуправления в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации.

Серьезным обстоятельством, которое может существенно помочь усилиям в этом направлении, является регулирование финансового обеспечения местного самоуправления. Не случайно этому аспекту уделяется столь значительное внимание со стороны федеральных и региональных органов власти, которые пытаются придать законодательную основу организации финансовых ресурсов и управления ими на местах.

Расширение самостоятельности местного самоуправления в управлении местными делами и одновременное обременение органов местного самоуправления государственными полномочиями, которые более целесообразно исполнять на местах, стало общемировой тенденцией, направленной на создание разумного баланса между централизацией и децентрализацией.32

Проблема недостаточного обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований включает комплекс вопросов, решаемых как на государственном, так и на муниципальном уровне. К ним относятся вопросы: формирования муниципальной собственности, в том числе муниципальной собственности на землю; создания условий для формирования полноценных местных бюджетов, в том числе учета специфики муниципальных образований при распределении государственных финансовых ресурсов; создания стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и другие.

Местные органы власти в свою очередь еще больше заинтересованы в регулировании финансового обеспечения местного самоуправления, поскольку практически вся их деятельность зависит от эффективности организации управления финансовыми ресурсами. Развитие и совершенствование финансовых взаимоотношений на местном уровне создает благоприятный финансовый климат, который в значительной степени воздействует на положение предприятий, организаций и учреждений, расположенных на данной территории.

В качестве условий для реализации органами местного самоуправления своих конституционных полномочий предполагается:

1. Реализовать права на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, завершение в рамках налоговой и бюджетной реформ формирования финансово-экономической базы местного самоуправления.