Кофтун, Андрей Андреевич. Формирование эффективной бюджетной политики муниципальных образований рекреационной направленности : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кофтун Андрей Андреевич; [Место защиты: Ин-т экономики, права и гуманитарных специальностей].- Краснодар, 2012.- 150 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/1297

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**

Международный финансовый кризис 2008-2009 годов дал толчок к  
резкому ускорению государственного вмешательства в экономику.

Основным инструментом антикризисной политики стало выделение  
колоссальных общественных средств для замещения элементов  
экономической системы, основанных на принципах частного

предпринимательства и свободной конкуренции.

Глобальные перемены сопровождались поворотом мирового научного «мейнстрима» от крайнего неолиберализма к более сбалансированным принципам анализа экономики. На смену «Вашингтонскому консенсусу» окончательно пришли концепции, подчеркивающие важность не только стихийно-рыночного, но и сознательно-общественного формирования социальных, институциональных, инфраструктурных и других основ экономической деятельности. В частности, в теории общественных финансов был отмечен всплеск интереса к проблемам сокращения неравенства, обеспечения доступа населения к общественным благам, инвестирования в создание базовой инфраструктуры и т.п.

Особую актуальность в современной России, приобрели проблемы формирования эффективной бюджетной политики регионов и муниципалитетов. Последнее связано с осознанием сложности экономических, социальных и других задач, которые необходимо решить стране, региону, муниципалитету в условиях жестких временных и бюджетных ограничений.

В центре внимания российских специалистов оказались проблемы сравнительной оценки, выбора вариантов и оптимизации использования государственных и муниципальных средств. Характерной чертой дискуссий стало выдвижение полярных концепций, формирование

коалиций и трудные поиски компромиссов между ними. Достаточно указать на широко известные столкновения групп поддержки стабильности бюджетной системы и увеличения государственных расходов, эффективности инвестирования и масштабного обновления стареющей инфраструктуры и ЖКХ, вложений в наиболее производительные регионы и выравнивания уровней территориального развития, перераспределение финансовых потоков сферы рекреации с зарубежных курортов на российские.

С учетом этого, важнейшей задачей финансовой науки стало информационное обеспечение того сознательного выбора сценариев использования общественных финансов, который предстоит сделать российским общественным и политическим кругам. Среди множества аспектов выбора в такой обширной и многообразной стране как Россия особое значение имеет дилемма эффективности и равенства в пространственном распределении экономических ресурсов. Более конкретно, речь идет об анализе инструментов и методов формирования эффективной муниципальной бюджетной политики, оптимизирующей развитие региональных экономик по показателям темпов роста и пространственных разрывов и, тем самым, определяющей альтернативы региональной экономической динамики при различных вариантах расходования бюджетных средств.

**Степень научной разработанности проблемы исследования.**

Разработка теоретических и практических вопросов формирования эффективной бюджетной политики муниципалитетов нашла отражение в работах ряда отечественных и зарубежных ученых, на которые опирался автор при проведении настоящего исследования.

В частности весомый вклад в развитии теории и практики эффективной бюджетной политики регионов муниципалитетов внесли: Р.Акофф, С.Баранов, Р.Брейли, А.Белов, А.Бирмат, И.Бланк, О.Врублевская,

Л.Гапенский, Л.Игонина, В.Ковалева, Л.Павлова, Г.Поляк, М.Романовский, Е.Стоянова, В.Слепова, ДЖ.Финнерти, Р.Холта.

Теоретико-методические вопросы анализа эффективности бюджетной политики страны и муниципалитетов нашли отражения в работах: В.Артеменко, М.Беллендир, Л.Гиляровской, О.Ефимовой, М.Крейнинет, Е.Негашева, Г.Савцкой, М.Федотовой и других.

Различные теоретические и прикладные проблемы формирования эффективности бюджетной политики регионов и муниципалитетов раскрыты в работах: Б.Арчера, М.Ананьева, С.Берлина, Р.Девидсона, Р.Кауля, М.Немолаевой, В.Нарского, П.Шульгина и других.

Однако при всей значимости научного вклада названных ученых -экономистов в исследовании проблем формирования эффективности бюджетной политики муниципалитетов, а особенно рекреационной направленности, остается ряд нерешенных проблем, связанных **с** общественными финансами и институциональным развитием муниципалитетов, размещение факторов производства в них, моделирование пространственного распределения трудовых и капитальных ресурсов муниципалитета рекреационной направленности, оценки продуктивности социальных расходов в муниципалитетах рекреационного направления.

**Цель** **исследования** заключается в определении

приоритетов экономического развития сегментов муниципального хозяйства в соответствии с возможными сценариями использования общественных финансовых ресурсов, ориентированными на повышение темпов и улучшение параметров равномерности муниципального, роста, а также в разработке соответствующей методической базы, проведении модельных расчетов и количественного анализа.

Исходя из поставленной цели автором сформулированы следующие **задачи исследования:**

определить особенности российской модели бюджетного федерализма и межбюджетных взаимосвязей;

показать место общественных финансов в развитии региона и муниципалитета;

дать сравнительный анализ бюджетных систем развитых стран с целью использования международного опыта;

оценить влияние централизации и децентрализации муниципальных финансов на развитие экономики;

определить факторы производства и роль бюджетных инвестиций на развитие наиболее продвинутых сегментов муниципальной экономики;

- смоделировать пространственное распределение трудовых и  
капитальных ресурсов муниципалитета;

- разработать оптимальную модель муниципального бюджета;

- оценить продуктивность муниципальных расходов на социальные  
цели.

*Объектом исследования* является формирование эффективной бюджетной политики муниципалитетов рекреационной направленности.

**Предмет исследования** включает модификации пространственного размещения экономических ресурсов под влиянием муниципальных финансов в ходе выполнения ими функций аллокации, выравнивания, предоставления общественных благ и институционального развития муниципалитетов рекреационной направленности.

**Методология и методика исследования.**

**В** данной работе применяются положения макроэкономической теории, региональной экономики и теории общественных финансов, устанавливающие связь валового выпуска и пространственного размещения факторов производства с изменениями бюджетных ресурсов, расходуемых на территории муниципалитета.

Методологическую основу работы составляет системный анализ, аппарат производственных функций, непараметрический анализ эффективности бюджетных расходов, а также комплекс эконометрических методов изучения взаимосвязей, вариации и временных рядов.

Информационной базой диссертации служат официальные данные международных организаций, государственных органов Российской Федерации и Краснодарского края, а также бюджета городов Анапы, Темрюка, Геленджика, Горячего Ключа.

**Научная новизна** заключается в выдвижении и разработке концепции формирования эффективной бюджетной политики в зависимости от предельной производительности факторов производства в муниципальном разрезе. Доказана принципиальная возможность одновременного повышения темпов экономического роста и улучшения параметров жизни населения при оптимизации бюджетной политики по критериям эффективности и равенства сегментов хозяйства.

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично автором и выносимые на защиту.

1. Бюджетная политика серьезно влияет на пространственное  
размещение факторов производства (основных фондов и рабочей силы).  
Следовательно, **предельная факторная производительность может  
выступать критерием эффективности территориального и  
муниципального распределения бюджетных средств.**

2. **В** области предоставления общественных услуг важное значение  
имеет и повышение результативности соответствующих бюджетных  
расходов, и наиболее продуктивное использование возможной экономии.  
Применение быстро развивающихся непараметрических методов оценки  
эффективности муниципальных бюджетных затрат на здравоохранение,  
образование и социальное обеспечение позволяет подсчитать объемы  
потенциальных сбережений при доведении результативности расходов до  
теоретически возможного уровня. Использование высвобождающихся  
средств для увеличения бюджетных расходов, или бюджетного  
инвестирования в тех самых сегментах хозяйствования, где получена  
экономия, имеет нивелирующий эффект, т.е. дает прирост валового выпуска  
с одновременным уменьшением отраслевых различий.

3. Оптимизация перераспределительной деятельности общественных  
финансов предполагает анализ эластичности валового выпуска по различным  
составляющим бюджетных расходов, прежде всего по безвозмездным  
перечислениям (трансфертам). Эта задача решается при помощи оценки  
региональной производственной функции с выделением «запаса» и «потока»  
трудовых и капитальных ресурсов. Результаты показывают, что расходы  
субнациональных бюджетов, рассматриваемые в качестве затрат на  
предоставление общественных, услуг и накопление основных фондов, вносят  
существенный положительный вклад в формирование валового  
муниципального продукта.

1. Международные сопоставления позволяют выделить специфические черты бюджетной системы Российской Федерации, нередко выпадающие из поля зрения ученых. В области доходов, кроме зависимости от экспортных поступлений и формирования крупных резервных фондов, к ним относятся низкие ставки ряда налогов и высокие доли поступлений в бюджет, что указывает на чрезвычайно жёсткий характер налоговой политики и диктует необходимость упрощения налогового администрирования. В области расходов российские особенности связаны с недостаточной эффективностью предоставления базовых общественных услуг и глубокими структурными проблемами сектора государственного управления. Динамика доходов и расходов носит циклический характер. Это указывает на необходимость модификации бюджетной политики на различных стадиях цикла экономической конъюнктуры.
2. В 2000-х годах произошли значительные изменения в организации межбюджетных отношений. На смену «асимметричному федерализму» 1990-х пришла иная модель, характеризующаяся существенным расширением полномочий национального уровня. «Централистский федерализм» возник на волне завершившегося в 2008 году экономического подъема, однако эффективное функционирование вертикального среза общественных финансов в условиях циклического

спада требует серьезных перемен в области формирования и исполнения бюджетов всех уровней и прежде всего муниципальных.

6. **Институциональная** среда оказывает серьезное влияние на  
экономическое развитие как российских регионов, так и муниципалитетов.  
Роль институтов, а значит **и** формирующей их бюджетной политики,  
наиболее очевидна в период кризиса (трансформационного, валютно-  
финансового, банковско-кредитного). На этапе быстрого роста главными  
факторами становятся добыча и экспорт сырьевых ресурсов, расширение  
внутреннего спроса и бюджетное стимулирование экономики, вслед за  
которыми следуют характеристики институциональных условий.

7. Предложенная классификация направлений анализа бюджетной  
политики в зависимости от **функций общественных финансов**выравнивание, предоставление общественных благ, институциональное  
развитие и восполнение провалов рынка) является важным методическим  
приемом, который позволяет предложить новый подход к исследованию  
взаимодействия региональных и муниципальных бюджетов и экономики.

**Практическая значимость исследования.**

Результаты данного диссертационного исследования были  
использованы при составлении Пояснительных записок к проектам  
городского бюджета г. Анапы (2008-2011гг.), разработке Направлений  
развития налоговой политики г. Анапы, а также Методического  
обеспечения для проведения сравнительного анализа

бюджета г. Анапы с бюджетами других курортных городов Краснодарского края.

**Апробация работы.** Диссертация подготовлена в результате многократной работы в области муниципальных финансов и региональной экономики. Основные положения и выводы докладывались на 2-х международных и 3-х региональных научных конференциях. Составная часть работы опубликовании в монографии и 7-ми журналах, в т.ч. в 5-ти рекомендованных ВАК Р.Ф.