Шохин Николай Николаевич. Антикризисное управление доходными ресурсами муниципального образования на основе инноваций : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05, 08.00.10 СПб., 2005 280 с. РГБ ОД, 71:07-8/56

**Содержание к диссертации**

Введение

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 12

1.1 Экономические категории в управлении доходными ресурсами муниципальных образований 12

1.2. Подходы и методы развития доходной базы муниципального бюджета 36

1.3. Системы управления при формировании бюджета региона.. 58

2. ИССЛЕДОВАНИЕ ФАКТОРОВ ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ДОХОДНЫЕ РЕСУРСЫ

МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 75

2.1. Промышленный потенциал региона как основа формирования бюджета 75

2.2. Анализ доходной части бюджетов муниципальных образований региона 93

2.3 Исследование структуры расходной части бюджета 118

2.4. Реализация аллокационых инноваций при формировании ресурсной базы муниципального образования 133

2.5. Влияние межмуниципальных связей на доходность ресурсов. 152

2.6. Влияние внешних факторов на доходность ресурсов муниципального хозяйства региона 177

3. МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ СОБСТВЕННЫХ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО

БЮДЖЕТА ОТ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА 188

3.1. Увеличение доходов местного бюджета от производственных объектов муниципальной собственности 188

3.2. Повышение доходов муниципального бюджета от объектов интеллектуальной собственности 205

3.3. Управление инвестиционными ресурсами путем привлечения доходов населения 215

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 237

Список использованной литературы 243

Приложения 258

**Введение к работе**

Актуальность темы исследований.

Анализ областного и муниципальных бюджетов Вологодской области за 2000 - 2002 гг. показал, что около 80% муниципальных образований являются дотационными. К примеру, за 2002 г. в этот перечень не вошли лишь три муниципальных района и два города с муниципальной формой управления. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований в 2002 г. составил 13,1% расходной части областного бюджета, в том числе на финансовую поддержку муниципальных образований израсходовали 27,9%. Аналогичная ситуация характерна для большинства муниципальных образований в других субъектах РФ. Такую экономическую ситуацию следует отнести к кризисной.

Муниципальная экономика может развиваться только при наличии у органов местного самоуправления одновременно двух функций: развитие муниципального бюджета на основе роста доходных ресурсов и распоряжение бюджетными средствами на выполнение плана социально-экономического развития муниципального образования. Поэтому, согласно Федеральному закону № 131 ФЗ 2003 г., «Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований». Ключевым условием эффективного осуществления органами местного самоуправления своих функций является соразмерность объема материальных и финансовых средств объему полномочий.

Эффективная организация бюджетного процесса позволяет привлекать в бюджет муниципального образования дополнительные источники доходов и обеспечивать экономное расходование бюджетных средств. В этой связи важным финансовым ресурсом местного самоуправления являются средства немуниципальных хозяйствующих субъектов и населения, проживающего на территории муниципального образования.

Территориальная организация муниципального образования является одним из самых сложных вопросов формирования системы местного самоуправ-

4 ления. Выбор оптимальных размеров территории, на которой должно осуществляться местное самоуправление, зависит от многих противоположно действующих факторов. Дело в том, что муниципальные образования существенно различаются по своему экономическому потенциалу. В муниципальных образованиях-донорах» собираемые и поступающие в бюджеты на их территориях доходы превышают нормативные бюджетные потребности, а муниципальные образования-реципиенты» наоборот нуждаются в дотациях со стороны областного бюджета.

В современных отечественных и зарубежных научных исследованиях, ещё не получили должной проработки как теоретические, так и практические аспекты, характеризующие понятие антикризисного управления бюджетным процессом на основе инноваций и определяющие систему его оценочных параметров. Кроме того, в работах, посвященных вопросам совершенствования системы управления бюджетным процессом, на наш взгляд, отсутствует единство концептуально-методических подходов к разработке стратегии развития доходных ресурсов на уровне органов местного самоуправления. Недостаточно разработанными остаются вопросы подходов к формированию программы покрытия дефицита бюджетов за счёт привлечения нетрадиционных источников. В частности, органами местного самоуправления не привлекаются к инвестиционной деятельности свободные денежные средства населения, нематериальные активы, средства информационных технологий и др. В настоящее время методологический и методический инструментарий решения такой проблемы ещё не разработан на должном уровне.

Всё вышеизложенное обосновало актуальность выбранной темы и предопределило постановку цели и задач исследования.

**Цель и задачи исследования.**

Целью диссертационного исследования явилась разработка теоретико-методологических основ антикризисного управления бюджетным процессом муниципальных образований и механизмов инвестирования в основные фонды муниципальных предприятий, направленных на устойчивое формирование до-

**5**ходных ресурсов муниципальных образований в условиях изменяющейся

внутренней и внешней среды.

Для достижения данной цели в диссертационном исследовании были поставлены следующие задачи:

исследовать возможность использования концепции и алгоритма общей теории системы управления качеством в системе антикризисного управления бюджетным процессом муниципалитетов;

выполнить анализ факторов, определяющих расходную и доходную части бюджета;

установить логику структуры расходов и доходов бюджета муниципального образования;

разработать метрологическое обеспечение, позволяющее обосновать аллокационные инновации при формировании бюджетов муниципальных образований;

выявить основные отрасли, обеспечивающие рост налогооблагаемых ресурсов муниципальных образований;

разработать механизм увеличения доходных ресурсов на основе использования оценочных технологий в экономических процессах муниципальных образований;

выявить закономерности влияния внешнеэкономических факторов на экономические параметры региона и муниципальных образований;

исследовать условия эффективного использования свободных денежных средств населения в качестве инвестиционных ресурсов для развития муниципальных предприятий.

**Объектом исследования**является бюджетный процесс муниципальных образований и механизмы инвестирования в развитие доходных ресурсов.

**Предметом исследования**является система управления формированием доходной базы муниципального бюджета и методологические подходы к процессам инвестирования в основные фонды муниципальных предприятий.

**Методология и теоретическая база исследования.**Методологическая основа исследования состоит в использовании принципов системности, взаимосвязи количественного и качественного анализа, приемов сравнения, обобщения, детализации. Для исследования количественных параметров процессов применялись инструменты математической статистики, в частности инструменты математического моделирования и метод корреляционно-регрессионного анализа.

Источниками информации для исследования послужили основные статистические и бюджетные показатели отчетности по Российской Федерации в региональном разрезе, а также законы о бюджете Вологодской области, отчеты департамента финансов Вологодской области об исполнении бюджета, статистические материалы Вологодского областного комитета государственной статистики, данные управления Министерства РФ по налогам и сборам по Вологодской области.

Для обоснования предложенных подходов и решения поставленных задач использовались фундаментальные труды классиков зарубежной экономической теории и прикладных аспектов моделирования экономических процессов в области бюджетного процесса и муниципальной экономики Буагильберга П., Смита А., Рикардо Д., Сэя Ж. Б., Pay Г., Векселя К., Тибольда Р., Пичлера Дж., Кейнса Дж. М., Гэлбрейта Дж., Фридмена М.

Большое внимание проблемам налогообложения уделили русские экономисты Посошков Г.Н., Тургенев Н.И., Витте С.Ю., Озеров И.Х., Янжул И.И., Яснопольский И.П., Бухарин Н.И., Струмилин СТ., Островитянов К.В., Крон-род А.Я., Бирман A.M., Аллахвердян Д.А., Шеремет А.В. и другие.

С начала 90-х годов, с переходом к рыночной экономике в России, значительное внимание вопросам регулирования и управления, формирования новых бюджетных систем в Федерации и регионах уделяют такие исследователи как Иванов В.В., Иванова В.Н., Игудин А.Г., Илларионов А.Н., Котёлкин В.И., Кузнецов Ю.В., Лайкам КЗ., Лексин В.П., Павлова Л.И., Потемкин В.К., Пти-

7 цын В.И., Радионова В.М., Рохчин В.Е., Рыбаков Ф.Ф., Рязанов В.Г., Филиппов А.И., Чекалин B.C., Яндиев М.И. и другие.

Однако многие вопросы остаются недостаточно исследованными, в частности основные способы совершенствования системы управления бюджетным процессом на региональном уровне. Это обстоятельство обуславливает необходимость специального исследования данной проблемы.

Научная новизна исследования состоит в разработке теоретических и методологических основ и положений антикризисного управления бюджетным процессом муниципального образования, ориентированных на эффективное управление доходными ресурсами на основе инноваций.

На защиту выносятся следующие наиболее существенные результаты исследования:

1. Разработаны методология, методы и механизмы антикризисного  
управления доходными ресурсами бюджета муниципального образования на  
основе инновационного развития муниципального хозяйства. Установлено, что  
антикризисное управление бюджетным процессом муниципального образова  
ния является основой непрерывного и стабильного развития его доходных ре  
сурсов.

1. Обоснована возможность использования результатов фундаментальных исследований общей теории управления и их приложение в управлении производственными процессами для формирования общих принципов функционирования структуры управления бюджетным процессом региона и муниципальных образований.
2. Установлено, что субъект Федерации и муниципальное образование представляют собой экономическую систему, доходная и расходная части бюджета которой определяются структурой промышленного производства, сложившимися традициями и внешнеэкономическими связями.
3. Установлено, что логика расходов и дохода бюджета муниципального образования укладывается не в две (как это установлено нормативными документами), а в три составляющие (блоки). А именно: расходы на потребитель-

8 ские (социальные) нужды, расходы на инвестиции в производственную сферу

(воспроизводство бюджета) и расходы на содержание органов управления. Предложено при формировании в бюджете региона фонда финансовой поддержки муниципальных образований средства дотаций распределять пропорционально по трём блокам расходов и передавать их в муниципальные районы в виде целевых средств.

1. Установлено, что дотационность не является особенностью местных бюджетов российских регионов. Дисбаланс муниципального бюджета связан с тем, что динамика роста факторов, определяющих полноту функций обеспечения жизнедеятельности населения, проживающего на территории муниципального образования, всегда опережает темпы роста доходных ресурсов муниципального бюджета.
2. Разработано метрологическое обеспечение, позволяющее обосновать аллокационные инновации при формировании бюджетов муниципальных образований в регионе.
3. Выявлены основные отрасли, обеспечивающие рост налогооблагаемых ресурсов муниципальных образований. Установлено, что инвестирование в строительство дорог, автобусные пассажирские перевозки и систему электросвязи позволит создать инфраструктуру устойчивого развития промышленного производства муниципальных образований.
4. Выявлены закономерности влияния внешнеэкономических факторов на экономические параметры региона и муниципальных образований. Установлено, что промышленность региона и муниципальных образований обладает свойствами открытой системы, параметры которой реагируют на изменение внешних экономических факторов,
5. Обоснована необходимость использования оценочных технологий в управлении стоимостью (доходностью) муниципальной собственности. Предложен механизм увеличения доходных ресурсов путём переоценки основных производственных фондов муниципальных предприятий.
6. Сформулированы необходимые условия эффективного использования в качестве инвестиционных ресурсов для развития муниципальных предприятий свободных денежных средств населения.
7. Предложена управляющая структура, обеспечивающая реализацию инвестиционного проекта с использованием денежных средств населения.

**Практическая значимость**проведенного исследования состоит в том, что основные научные результаты использованы:

при подготовке практических материалов к заседаниям постоянного комитета по экономической политике и бюджетным вопросам парламентской ассоциации «Северо-Запад»: «Повышение эффективности правового поля в управлении доходными ресурсами муниципальных образований Северо-Западного административного округа»;

при формировании плана развития ГУП «Областная дирекция автобусных перевозок», разработке инвестиционной программы «Управление пассажирскими межрайонными автобусными перевозками на трассе Вологда - Новая Ладога»;

при формировании доходной части бюджета Великоустюгского муниципального района;

при определении доходности производственных объектов муниципальной собственности Сокольского муниципального района.

Материалы исследований применяются в учебном процессе при подготовке экономистов-менеджеров по специальности 060810 «Экономика и управление на предприятии по отрасли «Науки и научного обслуживания» и вошли в учебные пособия кафедры экономики и технологии производственных процессов факультета промышленного менеджмента Вологодского государственного технического университета.

Методические разработки, предложения и рекомендации автора могут быть использованы для анализа принимаемых решений при рассмотрении и реализации инвестиционных проектов для муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Проведенное исследование позволило разработать методические рекомендации по формированию бюджета региона.

Практическая апробация рекомендаций была проведена в ходе формирования консолидированного бюджета Вологодской области на 1998-2004 годы.

Обоснованные в исследовании методические рекомендации могут быть предложены к внедрению в других субъектах Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.**

Результаты исследования были изложены за период 1996 - 2002 гг. на региональных научных конференциях «Молодые исследователи - региону», «Вузовская наука - региону», Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект», научно-практической конференции «Управление технологическим потенциалом промышленного производства региона» и др.

Основные принципы формирования бюджета Вологодской области были доложены автором на конференции «Формы работы законодательных органов власти в сфере социальной политики» (5 ноября 1998г., г.Петрозаводск).

Рекомендации по формированию бюджета Вологодской области и доли социальных расходов в нем представлялись на второй Российской научно-практической конференции «Проблемы стратегии и тактики регионального развития» (1-2 апреля 1999 г., г.Вологда).

«Методические рекомендации к формированию бюджета» были опубликованы в Ведомостях Законодательного Собрания Вологодской области в декабре 1999 года.

Доклад «Проблемы формирования регионального бюджета» опубликован в сборнике «Актуальные проблемы менеджмента в России на современном этапе: управление в условиях социально-экономического кризиса» (Тезисы докладов научно-практической конференции. С. - Петербург, 26-27 ноября 1999 г.)

**Структура и объем работы.**

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, приложений. Список литературы включает 152 наименования. Общий объем работы составляет 280 страниц, в том числе 257 страниц основного текста, 11 приложений.

class1 **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДНЫМИ РЕСУРСАМИ**

**МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ** class1

## Экономические категории в управлении доходными ресурсами муниципальных образований

Раскрытие темы исследования требует однозначного толкования используемых в работе ключевых понятий и экономических категорий.

Термин «антикризисное управление» возник сравнительно недавно. Считается, что причина его появления заключается в реформировании российской экономики и постепенном вхождении России в зону кризисного развития. Не многие ожидали, что результатом реформ станет кризис, но многие сегодня понимают, что из кризиса экономику способен вывести только новый тип управления. Такое управление и получило название «антикризисного».

Обострение кризиса в России вызвало потребность в эффективном антикризисном управлении. Тенденции развития науки управления ведут нас к необходимости разработки концепции антикризисного управления. Ее предпосылками являются понятия циклического развития, управляемости, ресурсосбережения, мотивации, экономии времени, социального партнерства и многие другие. Их совокупность свидетельствует о реальной опасности кризиса при любом, даже самом успешном управлении.

Кризис характеризуется множеством взаимосвязанных ситуаций, повышающих сложность и риск управления. Отдаление кризиса и его профилактика, стабилизация, перерастание одного в другой, выход из кризиса, не исключают его возможного проявления как в настоящем, так и в будущем времени.

На разных этапах развития общественного сознания отношение к кризисам было различным.

К. Маркс доказывал, что источником кризисов в общественном развитии является экономика, основанная на частной собственности и влияющая таким образом на структуру и столкновение интересов.

Антикризисное управление - управление, в котором поставлено определенным образом предвидение опасности кризиса, анализ его симптомов, мер по снижению отрицательных последствий кризиса и исполнение его факторов для последующего развития.

Возможность антикризисного управления определяется в первую очередь человеческим фактором. Осознанная деятельность человека позволяет искать и находить путь выхода из критической ситуации, концентрировать усилия на решении наиболее сложных проблем, использовать накопленный тысячелетиями опыт преодоления кризисов, приспосабливаться к возникшим ситуациям. Кроме того, возможность антикризисного управления определяется и знаниями циклического характера развития социально-экономической системы. Это позволяет предвидеть кризисные ситуации, готовиться к ним.

Антикризисное управление имеет предмет воздействия - проблемы и предполагаемые факторы кризиса, т.е. все проявления неумеренного совокупного обострения противоречий, вызывающих опасность крайнего проявления этого обострения, наступления кризиса.

class2 **ИССЛЕДОВАНИЕ ФАКТОРОВ ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ДОХОДНЫЕ РЕСУРСЫ**

**МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ** class2

## Промышленный потенциал региона как основа формирования бюджета

Известно, что бюджет региона формируется на основе промышленного потенциала. В свою очередь особенность, специфика и эффективная деятельность промышленного производства региона определяются его природным и социальным потенциалом. Очень важно, чтобы регион максимально использовал в промышленном производстве свои природные ресурсы, географическое положение и транспортные артерии. Вопросам анализа и управления природными ресурсами и их влияния на экономику региона и его бюджетный процесс посвящен значительный объём исследований. [31, 32, 33] Из анализа этих исследований сделан вывод, что эти вопросы являются исходными в определении структурных особенностей бюджета региона. Совершенно очевидно, что экономика региона и структура его бюджета существенным образом отличается от экономики соседних регионов. В частности экономика Вологодской области совершенно не похожа на экономику Архангельской, Ярославской области и других пограничных с ней областей.

Вологодская область занимает выгодное географическое и экономическое положение. Она расположена по соседству с крупными городами и районами, на пересечении важных транспортных магистралей, соединяющих Центральную Россию с Уралом и Сибирью. Реки, протекающие на территории области, несут свои воды к бассейнам Балтийского, Белого и Каспийского морей. По территории Вологодчины проходят 13 тысяч километров автодорог, 18 тысяч километров водных путей и 771 километр железнодорожных путей, среди которых такие важные магистрали, как Москва - Архангельск и С-Петербург - Екатеринбург.

Область входит в состав Северного экономического района. Она граничит: на севере - с Архангельской областью, на востоке - с Кировской, на юге - с Костромской и Ярославской областями, на юго-западе - с Тверской и Новгородской областями, на западе - с Ленинградской областью и на северо-западе - с Республикой Карелия.

Климат - умеренно - континентальный с характерной умеренно холодной (1,2) зимой и коротким прохладным летом. Средняя температура в январе -11-14С и + 14+ 18С в июле. В год выпадает 650 - 800 мм осадков, 60 % из которых - летом. Почвенный и растительный слой земли очень разнообразный. Общая площадь территории составляет 145.7 тыс. кв. км. Из них 72 % территории занимают леса (хвойные и широколиственные породы), 11% - болота и кустарники, 11% - сельскохозяйственные угодья, из которых около 870 тыс. га (или 63 %) - пашня, 500 тыс. га - сенокосы и пастбища.

Общий запас древесины -1,5 млрд. куб. м. ( из них более 60 % - хвойные леса), в том числе спелой и переспелой - свыше 600 млн. куб. м. При этом, ежегодно можно вырубать до 19 млн. куб. м, в том числе 6,8 млн. куб. м. хвойных пород - таков годовой прирост спелой и переспелой древесины. Фактически, в настоящее время вырубается немногим более 7 млн. куб. м. Происходит накопление лиственных пород.

class3 **МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ СОБСТВЕННЫХ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО**

**БЮДЖЕТА ОТ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА** class3

## Увеличение доходов местного бюджета от производственных объектов муниципальной собственности

Для исследования выбран характерный объект, который может быть существенным доходным источником для органов местного самоуправления. Объединенные очистные сооружения (ООСК) г. Сокола принимают и обрабатывают стоки, главным образом, промышленных предприятий города:

- Сокольский целлюлозно-бумажный комбинат (до 80% сбросов): дре-весно-массный завод; целлюлозный завод; бумфабрика; цех изоплит; цех твердых древесно-волокнистых плит; спиртово-дрожжевой цех;

- Сухонский целлюлозно-бумажный завод: спиртово-дрожжевой цех; кислотный цех; промывной цех; отбельный цех; выпарной цех; очистной цех небеленной целлюлозы; древесно-подготовительный цех (ДПЦ); цех твердых древесно-волокнистых плит (ТДВП-І и ТДВП-П);

- объекты коммунального хозяйства города.

Предприятия получают доход от использования этого сооружения, а муниципалитеты несут убытки и содержат их за счёт собственных бюджетов. Исследования показали, что эти объекты могут быть доходными для муниципальных бюджетов.

В соответствии со статьей 29 ФЗ «Об общих принципах...» органы МСУ вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать объекты муниципальной собственности в аренду. Комитетом по управлению муниципальным имуществом Сокольского муниципального района 26.09.2001 г. объединенные очистные сооружения канализации были переданы в аренду ОАО «Сокольский ЦБК» со сроком аренды - 5 лет. Это решение продиктовано тем обстоятельством, что очистные сооружения являются частью технологического цикла целлюлозно-бумажного производства, проектировались и строились как один из цехов комбината.

До настоящего времени ОАО «Сокольский ЦБК» удавалось удержать затраты на очистку стоков на уровне 1,15 рубля (без НДС). Для сравнения, тарифы на услуги по очистке стоков, предоставляемых водоканалом в г. Вологде, составляют 6,18 рубля (без НДС), а в Череповце - 6,01 рубля (с НДС). Как известно, эти затраты входят в структуру затрат на производство и реализацию продукции. Выбранный объект исследований является характерным для региона с той точки зрения, что приносит собственнику (органам МСУ) убытки, а арендатору муниципальной собственности - определенный доход.

С целью повышения собственных доходов местного бюджета от объекта муниципальной собственности, органы местного самоуправления города намерены придать очистным сооружениям статус субъекта хозяйственной деятельности, передав его в аренду акционерной компании (концерну или холдингу предприятий) - потребителю услуг по приему и очистке стоков, т.е. реализовать аллокационные инновации. Для передачи в аренду объединенных очистных сооружений канализации г. Сокола, в соответствии с ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», предварительно следует выполнить их оценку. [10] Помимо этого, процедура определения балансовой стоимости основных производственных фондов ООСК осуществляется с целью.