Терентьева Ирина Викторовна. Управление экономическими ресурсами как основа развития муниципальных образований региона : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05, 08.00.10 Владимир, 2005 211 с. РГБ ОД, 61:05-8/4710

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРРИТОРИИ НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

1.1 Организация бюджетирования в социально-экономическом развитии муниципальных образований 9

1.2 Факторы, определяющие эффективность управления ресурсами на местном уровне 33

ГЛАВА 2. ОЦЕНКА УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

2.1 Федеральный уровень решения проблем устойчивого развития территорий 47

2.2 Механизмы воздействия субъекта РФ на эффективность управления

местными ресурсами (на примере Владимирской области) 62

2.3 Анализ системы управления ресурсами муниципального образования (на примере бюджетных ресурсов округа Муром)

2.3.1 Субъект и объект управления 77

2.3.2 Функциональные элементы процесса управления 80

2.3.3 Использование инструментов управления 90

2.3.4 Оценка достижения финансовой устойчивости и кредитоспособности как локальных целей бюджетирования 98

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

3.1 Формирование механизмов развития хозяйственной инициативы на местном уровне на среднесрочную перспективу 106

3.2 Рекомендации по внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), на муниципальном уровне 134

Заключение 159

Список литературы 166

Приложения 178

**Введение к работе**

Актуальность исследования. На современном этапе в Российской Федерации наблюдается перемещение центра тяжести в решении многих вопросов, касающихся условий жизнеобеспечения населения, на уровень территорий. Возможность успешного решения социально-экономических задач, а соответственно устойчивого развития административных образований, зависит от ра-ционального использования экономических ресурсов территорий. В этой связи определяющее значение имеют механизмы управления экономическими ресурсами, важной составляющей которых являются бюджетные ресурсы.

Особую актуальность эти вопросы приобретают в связи с тем, что в условиях усложнения и умножения управленческих задач, стоящих перед органами местного самоуправления, динамично изменяющегося экономического и правового пространства, на местном уровне до сих пор используются отдельные традиционные методы бюджетирования, неадекватные современным рыночным условиям хозяйствования. Кроме того, со стороны федеральных и региональных органов власти не создано необходимых условий и стимулов для эффективного управления экономическими, в частности бюджетными ресурсами на муниципальном уровне, нередко механизмы воздействия формируют «иждивенчество», хозяйственную безынициативность органов местного самоуправления. Все это предопределяет необходимость обстоятельных научных исследований данных проблем.

Степень разработанности проблемы. Различные аспекты проблемы эффективного использования экономических ресурсов в целом и бюджетных, в частности, нашли отражение в работах Р.В. Бабуна, М.В. Глазырина, A.M. Омарова, Муратова А.И., А.Г. Воронина, А.Г. Игудина, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, Л.И. Прониной, Л.Л. Игониной, В.Н. Лексина, АЛ I. Швецова, Е.М. Бухвальда, В.И. Самарухи, A.M. Лаврова, А.В. Максимова, В.Б.

Христенко, X. Мартинес-Васкеса, Дж. Бо и др. Непосредственно вопросам управления бюджетными ресурсами территорий посвящены работы М.М. Вы-шегородцева, О.И. Алюкова, О.И. Кушхова, Н.В. Лазаревой, В.П. Ширяева.

Тем не менее, проблема повышения эффективности управления экономическими ресурсами, особенно на муниципальном уровне, не получила окончательного разрешения. Недостаточно изученными являются вопросы управления бюджетными ресурсами, слабо освещена эффективность бюджетирования и определяющие ее факторы. Все это обусловливает необходимость дальнейшей научной разработки вышеназванных проблем и определяет актуальность настоящего исследования.

Цель работы - обоснование теоретических положений, разработка методических основ и практических рекомендаций по повышению эффективности управления экономическими ресурсами муниципальных образований на основе создания необходимых условий для развития хозяйственной инициативы и использования современных методов управления.

В соответствии с поставленной целью определены следующие задачи:

- исследовать организацию бюджетирования в социально-экономическом развитии муниципальных образований;

- выявить факторы, определяющие эффективность управления ресурсами на местном уровне;

- установить влияние федеральных и региональных органов власти на эффективность управления экономическими ресурсами территорий;

- раскрыть противоречия между используемыми методами и подходами к управлению ресурсами на местном уровне и объективными требованиями экономического развития народного хозяйства на современном этапе;

- разработать механизмы развития хозяйственной инициативы на местном уровне;

- выработать методические рекомендации по внедрению программно-целевого бюджетирования на местном уровне.

Объект исследования: экономические ресурсы муниципальных образований как элемент территориальных социально-экономических подсистем народного хозяйства.

Предмет исследования: механизмы управления экономическими ресурсами территорий (на примере бюджетных ресурсов).

Методологическую основу исследования составляют системный подход и диалектический метод. В работе применены методы сравнительного анализа, статистического анализа эмпирических данных, метод экспертных оценок, экономико-математические методы.

Теоретической основой исследования являются научные концепции и разработки ведущих отечественных и зарубежных ученых в области экономических аспектов развития местного самоуправления; базовые положения теории управления; основы теории систем.

Информационной базой исследования послужили законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Владимирской области, нормативно-правовые акты округа Муром, методические указания Министерства финансов РФ, материалы главного финансового управления администрации Владимирской области, финансового управления округа Муром, разработки фонда «Институт экономики города», данные Госкомстата РФ, материалы научно-практических конференций, монографий, публикаций периодических изданий.

Логика исследования отражает последовательность ниже перечисленных стадий. На начальных этапах применяется системный подход к изучению экономических проблем местного самоуправления, в частности управления экономическими ресурсами территорий в части бюджетирования. Далее оценивается действующая система управления ресурсами муниципального образования с позиций факторов, определяющих ее эффективность. Все это позволяет определить и развить основные направления совершенствования управления важной составляющей экономических ресурсов - бюджетными ресурсами на местном уровне, что способствует устойчивому функционированию и развитию

территорий. Работа выполнена в соответствии с паспортом специальности 08.00.05 (пп. 5.16 и 5.17) и 08.00.10 (п. 2.5).

Основные результаты исследования, обладающие научной новизной:

В рамках специальности 08.00.05:

- определены и охарактеризованы механизмы воздействия федеральных и региональных органов власти на эффективность управления экономикой на муниципальном уровне в части бюджетирования;

- сформирован формализованный подход к определению дифференцированных нормативов отчислений от налогов, передаваемых местному уровню управления на временной основе, позволяющий уменьшить асимметрию в территориальном социально-экономическом развитии без выделения дотаций и заключающийся в том, что дифференциация нормативов осуществляется в ходе решения задачи оптимизации, целевой функцией которой является минимизация коэффициента вариации приведенных к сопоставимым условиям среднедушевых налоговых доходов муниципальных образований региона;

- разработана методика бюджетного регулирования на уровне субъекта Федерации, способствующая развитию хозяйственной инициативы органов местного самоуправления на основе механизма повышения уровня самообеспеченности территорий, а также элементов, стимулирующих рост доходов и рационализацию расходов муниципальных образований;

- выработаны методические рекомендации по переходу муниципальных образований на бюджетирование по результатам с учетом адаптации данного подхода к условиям местного уровня управления в России.

В рамках специальности 08.00.10:

- раскрыты элементы и взаимосвязи системы управления бюджетными ресурсами на территориальном уровне и выявлены определяющие ее эффективность факторы;

- дана характеристика элементов действующей системы управления бюджетными ресурсами на местном уровне в части факторов, определяющих ее

эффективность, в результате которой определены направления преобразований: переход на прогрессивные подходы и модели управления, стимулирование развития хозяйственной инициативы органов местного самоуправления.

Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности применения методических разработок и рекомендаций непосредственно в деятельности органов управления как на уровне субъекта Федерации для развития хозяйственной инициативы органов местного самоуправления, сокращения количества дотационных территорий и устранения нерациональных встречных финансовых потоков в регионе, так и на местном уровне для создания механизмов повышения результативности и эффективности расходования бюджетных средств, что способствует рациональному использованию экономических ресурсов на территориальном уровне. Результаты исследования могут найти применение в учебном процессе в вузах при прочтении дисциплин «Региональная экономика и управление», «Муниципальный менеджмент», а также в образовательных программах подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Апробация работы. Основные положения и результаты диссертационного исследования были представлены на Международных научных конференциях «Гагаринские чтения» (Москва, 2004 г.), «Проблемы развития территориальных социально-экономических подсистем» (Владимир, 2003 г.), «Стратегия как инструмент муниципального и регионального развития: теория, проблемы, практика» (Владимир, 2004 г.), Всероссийских научно-практических конференциях «Государственное управление в России: традиции и современность» (Н. Новгород, 2002 г.), «Обеспечение прав личности и интересов государства в современном обществе» (Муром, 2004 г.), Третьей Всероссийской Олимпиаде по экономическим, финансовым дисциплинам и вопросам управления в номинации «Экономические аспекты развития органов местного самоуправления» (Москва, 2003 г.), межрегиональной научной конференции «Правовое государство и гражданское общество: пути формирования современной России»

(Москва, 2003 г.), на научно-практических конференциях преподавателей и сотрудников Муромского института ВлГУ (2003, 2004, 2005 гг.).

Результаты исследования учтены и использованы в финансовом управлении администрации округа Муром Владимирской области в части подготовки методической базы для перехода на бюджетирование по результатам и в экономическом управлении администрации Владимирской области при разработке предложений по эффективному использованию экономических ресурсов территорий.

Отдельные положения диссертации используются в учебном процессе Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета на кафедре «Экономика и организация производства» при прочтении дисциплины «Региональная экономика».

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликовано 13 научных работ, общим объемом 2,6 п.л.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

## Организация бюджетирования в социально-экономическом развитии муниципальных образований

Особое значение для современной России имеет поступательное социально-экономическое развитие территорий. Под территориальным развитием понимают такой режим функционирования различных территориальных систем, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным и взаимодополняющим воспроизводством социального, ресурсного и хозяйственного потенциала.1 Экономическая и социальная составляющие развития территории глубоко взаимосвязаны и взаимообуславливают друг друга. Успешное экономическое развитие муниципальных образований является решающим фактором для обеспечения нормальных условий жизнедеятельности населения, роста покупательной способности и повышения уровня жизни.

В основе развития территориальных социально-экономических подсистем находится рациональное использование экономических ресурсов, к кото-рым в первую очередь, относят финансы, имущество и землю. В этой связи определяющее значение приобретают методы и механизмы управления экономическими ресурсами на территориальном уровне в современных условиях хозяйствования в России.

В настоящем исследовании рассматривается проблема эффективного управления бюджетными ресурсами муниципальных образований как основы финансовой составляющей экономических ресурсов на территориальном .

Это обусловлено исключительной важностью бюджетных ресурсов в обеспечении выполнения функций, возложенных на органы управления, для создания необходимых условий жизнедеятельности населения. Кроме того, они используются для проведения социальной политики, регулирования экономических процессов на подведомственной территории, осуществления экономического стимулирования отраслей и предприятий в целях комплексного, пропорционального экономического и социального развития территорий.

Характер деятельности по управлению бюджетными средствами существенно изменился на всех уровнях власти и управления в связи с переходом к федеративной модели российской государственности.

В условиях преобладающего государственного регулирования и жесткой нормативно-правовой базы местным органам власти достаточно было добросовестно исполнять свои обязанности в заданных рамках. Они занимали место своего рода «проводника идей центра на местах, своеобразного филиала центральной власти, что полностью соответствовало существовавшей тогда системе экономических отношений, основанной на базе единой общегосударственной собственности».1 Соответственно и бюджетные права муниципальных органов были близки не к самостоятельному распоряжению бюджетом, а к работе в рамках сметы расходов.

## Федеральный уровень решения проблем устойчивого развития территорий

Закономерно ставится вопрос о целесообразности выделения дотаций муниципальному образованию при наличии сопоставимого объема налоговых ресурсов, собираемых на его территории. Данный вопрос тесно связан с проблемой нерациональных встречных финансовых потоков: средства муниципального образования сначала направляются в региональный бюджет в виде отчислений от налогов, а затем возвращаются оттуда в виде дотаций, что искусственно увеличивает количество дотационных территорий, которые потенциально могли обеспечивать себя сами. В связи с этим: «в случаях, когда на территориях не имеется достаточного налогового потенциала и поэтому отсутствует возможность отрегулировать территориальные бюджеты за счет отчислений от налогов, используется метод дотаций».1 Таким образом, в бюджетном регулировании приоритет должен отдаваться налоговой составляющей, к дотациям следу-ет прибегать в последнюю очередь.

Какими должны быть нормативы отчислений от регулирующих налогов -едиными или дифференцированными? В данном случае целесообразно исходить из следующего: «единый подход к территориям должен заключаться не в одинаковых (единых) размерах нормативов отчислений, а в единых методиках их исчисления».3 Единые для всех территорий нормативы отчислений от регулирующих налогов препятствуют выполнению последними в полной мере своей регулирующей функции. Дифференцированные нормативы позволяют учитывать особенности каждой территории, обеспечивая не только вертикальное, но и горизонтальное выравнивание. Однако крайне важно разработать методику, которая позволяла бы на объективной основе осуществлять дифференциацию нормативов регулирующих налогов.

С этих позиций проанализируем принятый в августе 2004 г. федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений», нормы которого для внутрирегиональных бюджетных отношений вступают в силу с 1 января 2006 г.

На наш взгляд, указанный закон способствует росту дотационной составляющей в бюджетном регулировании. Во-первых, фактически остается только один регулирующий налог для местных бюджетов - федеральный налог на доходы физических лиц.1 Во-вторых, при бюджетном выравнивании изначально акцент сделан на дотациях (ст. 1, п. 30 в части ст. 137, 138 Бюджетного кодекса). Устанавливая возможность замены дотации полностью или частично дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц, закон не делает эту норму обязательной. А потому соотношение налоговой и дотационной составляющих в бюджетном регулировании фактически зависит от решения конкретного субъекта Федерации.

Дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц устанавливается на дифференцированной основе как отношение расчетного объема дотации муниципальному образованию на выравнивание исходя из численности населения к прогнозируемому объему налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет субъекта РФ по территории соответствующего муниципального образования (ст. 1, п. 30 в части ст. 137, 138 Бюджетного кодекса). По данному порядку расчета имеются замечания. Во-первых, на наш взгляд, при использовании в качестве критерия вы Хотя нельзя не признать мощный потенциал налога на доходы физических лиц, который, по оценкам экспертов, способен «перекрыть» общую потребность в доходах местных бюджетов (Муниципальная власть. - № 4. -2004. - С. 50). равнивания численности населения сохраняются пропорции бюджетной асимметрии муниципальных образований региона, то есть вся нагрузка по горизонтальному выравниванию придется на дотации. Во-вторых, так как часть налога на доходы физических лиц закреплена за местными бюджетами, то неверно включать ее в знаменатель при расчете дополнительного норматива по данному налогу, поскольку в этом случае дотация частично выделяется как бы за счет собственных средств (то есть фактический дополнительный норматив по налогу на доходы физических лиц будет занижен). По нашему мнению, прежде чем устанавливать данную норму законодательно, нужно было проверить ее на практике в субъектах Федерации, также изучить имеющийся опыт регионов по формализованному расчету дифференцированных нормативов.

Определение понятия «уровня расчетной бюджетной обеспеченности», которое дается законом (ст. 1, п. 30 в части ст. 138 Бюджетного кодекса), на наш взгляд, скорее относится к понятию «индекса расчетной бюджетной обеспеченности», поскольку предполагает соотношение среднедушевого налогового потенциала муниципального образования и аналогичного показателя в среднем по муниципальным образованиям данного субъекта РФ с учетом факторов, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

В отношении впервые законодательно вводимого механизма «отрицательных трансфертов», на наш взгляд, справедлива точка зрения А.Г. Игудина, в соответствии с которой «он может быть целесообразен в тех случаях, когда проблема «выравнивания» бюджетных доходов за счет территорий, где они чрезмерны по причинам, не зависящим от инициативы их органов власти, не может быть решена через дифференцированные нормативы отчислений от регулирующих налогов, исчисляемые на формализованной основе».

## Формирование механизмов развития хозяйственной инициативы на местном уровне на среднесрочную перспективу

Проведенное исследование показало, что в настоящее время сложилась острая необходимость в реформировании используемых механизмов бюджетного регулирования на региональном уровне с позиций развития хозяйственной инициативы органов местного самоуправления. Бюджетное регулирование во многих субъектах Федерации, и в частности во Владимирской области, не способствует наиболее полному использованию доходного потенциала муниципальных образований, рационализации расходов, а механизм выделения дотаций нередко формирует «иждивенчество» со стороны территорий.

Для устранения указанных недостатков, создания стимулов для эффективного управления бюджетными ресурсами муниципальных образований автором разработана и предлагается следующая методика бюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации в развитие основных положений Федерального закона № 120-ФЗ от 20.08.2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений».

Основной задачей бюджетного регулирования в регионе является нахождение оптимального соотношения между выравниванием приведенных к сопоставимым условиям среднедушевых налоговых доходов муниципальных образований для обеспечения равного и гарантированного доступа граждан к основным бюджетным услугам и созданием условий и стимулов для эффективной управленческой деятельности на местах.

Базовые принципы методики бюджетного регулирования:

- Приоритет в бюджетном регулировании отдается налоговой составляющей.1

- Дифференциация ежегодно устанавливаемых дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты исключительно на формализованной основе.

- Устранение субъективных факторов (использование в качестве исходных данных показателей налогового потенциала и индекса бюджетных расходов).

Предполагается, что данная методика бюджетного регулирования может использоваться как на уровне «субъект Федерации - муниципальные районы (городские округа)», так и на уровне «муниципальный район - городские и сельские поселения». Для простоты изложения возьмем один уровень: субъект Федерации - муниципальные районы и городские округа (далее по тексту - муниципальные образования).