Фаттахова Альфия Руслановна. Специфика формирования бюджета муниципального образования с градообразующим предприятием : 08.00.10 Фаттахова, Альфия Руслановна Специфика формирования бюджета муниципального образования с градообразующим предприятием (на примере города Набережные Челны) : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Москва, 2007 166 с. РГБ ОД, 61:07-8/2562

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Межбюджетные отношения как основа социально-экономической устойчивости муниципальных образований 8

1.1. Специфика финансового обеспечения моногородов в условиях рыночных отношений 8

1.2. Бюджетные и внебюджетные источники городского бюджета 21

1.3. Взаимоотношения городского бюджета с региональными и федеральными структурами 38

Глава 2. Анализ особенностей формирования доходной и расходной частей городского бюджета 54

2.1. Анализ процесса формирования налоговых и неналоговых источников доходной части городского бюджета 54

2.2. Арендные платежи в системе пополнения доходной части бюджета 74

2.3. Соотношение доходов бюджета и потребностей социальной сферы города 93

Глава 3. Обеспечение финансовой самодостаточности городских бюджетов за счет совершенстования межбюджетных отношений 105

3.1. Совершенствование системы межбюджетных отношений 105

3.2. Мобилизация внутренних источников пополнения доходов местных бюджетов 118

3.3. Совершенствование системы управления и контроля за формированием городского бюджета 128

Выводы и предложения 143

Список литературы 151

Приложения 159

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования.*Центральное место в финансовой системе любого государства занимает бюджетная система, общие принципы функционирования которой определяет бюджетный кодекс. Бюджетный кодекс регулирует общие принципы осуществления бюджетного процесса на всех уровнях, включая муниципальные образования. В процессе муниципальной реформы существенно возрастают роль и значение местных бюджетов, которые как часть бюджетной системы и элемент межбюджетных отношений, выступают индикатором уровня социально-экономического развития муниципальных образований. Обеспечение приемлемого уровня жизни населению на местном уровне во многом зависит от степени самодостаточности городских бюджетов и определяется действующей системой межбюджетных отношений, а также потенциалом самой территории.

Современное состояние межбюджетных отношений существенно ограничивает права местных органов власти в вопросах управления местными финансами. В условиях становления рыночных отношений особенно тяжелое положение складывается в муниципальных образованиях, сформированных на базе градообразующих предприятий, деятельность которых определяет степень самодостаточности городского бюджета.

Решение проблемы социально-экономического развития страны следует начинать с укрепления доходной базы местных бюджетов, величина доходов которых определяет:

качество финансирования социальных потребностей населения; степень расширения и совершенствования системы городского хозяйства;

миграцию трудоспособного населения;

инвестиционную привлекательность муниципального

образования;

возможность диверсификации рисков развития городской территории.

Необходимость повышения роли местных органов власти в системе -межбюджетных отношений, а также поиск внутренних резервов пополнения доходной части местных бюджетов и определили актуальность выбранной темы, предмет, объект, цели и задачи диссертационного исследования.

*Степень научной разработанности проблемы.*Проблемам изучения эффективной системы межбюджетных отношений страны, выявлению принципов, методов формирования доходной базы местных бюджетов, особенностям управления городским хозяйством посвящены исследования отечественных и зарубежных ученых.

Фундаментальный вклад в теорию государственного регулирования экономики внесли труды зарубежных исследователей: А. Смита, Д. Рикардо, Дж. Милля, А. Оукен, Дж. Кейнса, а также отечественных учёных: Л.И. Абалкина, Н.Д. Кондратьева и др. Значительное внимание этими авторами уделено проблемам определения роли государства как участника рыночных отношений.

Проблемы социально-экономической дифференциации регионов, укрепления местных финансов широко освещены в работах В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, В.К. Сенчагова, Г.Б. Поляка, Л.Л. Игониной, Н.Г. Сычева, К.И. Таксира, М.Ю. Алексеева, Л.М. Игорина, Л.Н. Лыковой, А.О. Шабалина и др. " тем не менее многие аспекты специфики формирования межбюджетных отношений остаются недостаточно исследованными и, прежде всего, это касается формирования бюджетов муниципальных образований с градообразующими предприятиями.

*Цели и задачи исследования.*Основная цель диссертационного исследования состоит в выявлении особенностей финансового обеспечения муниципальных образований с градообразующими предприятиями, разработке методологических подходов к системе межбюджетных отношений, а также разработке практических рекомендаций по совершенствованию правовой базы и инструментария в сфере управления финансами моногородов.

В соответствии с поставленной целью исследования в диссертационной работе решались следующие задачи:

изучение и оценка источников формирования городского бюджета;

исследование взаимоотношений городского бюджета с федеральными и региональными структурами;

анализ формирования доходной и расходной частей городского бюджета;

выявление внутренних резервов пополнения доходной части местных бюджетов;

разработка предложений по совершенствованию систем межбюджетных отношений, управления и контроля. *Объектом*диссертационного исследования является система межбюджетных отношений на уровне муниципального образования с градообразующим предприятием.

*Предметом*диссертационного исследования являются отношения между федеральным центром, регионами и органами местного самоуправления по поводу обеспечения финансовой самодостаточности местных бюджетов, испытывающих зависимость от деятельности градообразующего предприятия.

*Теоретической и методологической основой исследования*послужили труды классиков экономической теории, научные работы современных отечественных и зарубежных ученых-экономистов, посвященные теории и практике управления муниципальными финансами, государственного регулирования экономики; вопросам взаимодействия федеральных, региональных структур и органов местного самоуправления; а также законодательные и нормативные акты, положения, инструкции, статистические и информационные материалы о бюджетной системе Российской Федерации, Республики Татарстан, г. Набережные Челны.

*Научная новизна диссертационного исследования*характеризуется следующими полученными результатами:

**f)**

определены особенности формирования доходной части местных бюджетов муниципальных образований с градообразующими предприятиями;

уточнены место и роль органов местного самоуправления в системе межбюджетных отношений в условиях функционирующего законодательства;

уточнено понятие экономической категории «собственные доходы» местных бюджетов, включающее перечень источников, управление которыми относится к компетенции местных органов власти;

предложены критерии финансовых взаимоотношений региональных и местных органов власти, позволяющие оценить степень активности местных администраций и определить объем финансирования муниципальных программ из субфедерального бюджета;

обоснована необходимость применения специфического подхода к управлению моногородами, требующего законодательной унификации основных признаков градообразующих предприятий и моногородов;

обоснована необходимость поддержки градообразующих предприятий на региональном уровне в форме создания специальных экономических зон;

предложены меры по увеличению налоговой базы муниципального образования с градообразующим предприятием, предусматривающие совершенствование арендных отношений посредством расширения компетенции местных органов власти за счет модернизации методики определения арендной платы; повышению эффективности использования муниципального имущества за счет привлечения внешних управляющих; оптимизации структуры городского хозяйства путём создания муниципальных предприятий, активизации муниципального заказа, контроля над подготовкой

специалистов, содействия занятости населения, рационализации

финансовой поддержки малого предпринимательства. *Практическое значение и апробация работы.*Теоретические обобщения и практические рекомендации, содержащиеся в работе, ориентированы на применение в системе управления муниципальными финансами с целью обеспечения финансовой самодостаточности бюджетов моногородов. Материалы диссертационного исследования, практические рекомендации автора использованы аппаратом администрации города Набережные Челны при разработке «Программы социально-экономического развития города Набережные Челны на период до 2010 года».

Основные выводы и предложения были доложены в форме докладов на межвузовских научно-практических конференциях молодых ученых, аспирантов и студентов в городах Казань и Набережные Челны (2003-2006 гг.). Результаты исследования могут быть использованы в процессе преподавания таких дисциплин, как «Государственное регулирование экономики», «Региональная экономика», «Государственное и муниципальное управление», «Макроэкономика», «Стратегический менеджмент», «Бюджетная система РФ и межбюджетные отношения».

*Публикации.*По теме диссертации опубликовано 6 печатных работ объемом 2,1 печатных листа.

*Структура работы*определена целью и задачами исследования. Диссертационная работа состоит из введения, трёх глав, выводов и предложений, списка литературы и приложений. Общий объем работы составляет 166 страниц, включает в себя 16 таблиц, 4 графика, 8 диаграмм.

## Специфика финансового обеспечения моногородов в условиях рыночных отношений

Финансовая обеспеченность муниципальных образований является одним из индикаторов межбюджетных отношений, включающих перераспределение и закрепление налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Правильная организация межбюджетных отношений способна обеспечить относительное выравнивание условий социально-экономического развития территориальных образований. Бюджеты муниципальных образований, в составе консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, являются структурным элементом финансовой безопасности страны . В этой связи одной из целевых установок межбюджетных отношений является формирование предпосылок и выработка механизмов обеспечения социально-экономической устойчивости муниципальных образований. Сложность достижения этой цели заключается в социально-экономическом неравенстве муниципальных образований.

Социально-экономическое положение городов позволяет выделять общее и особенное. Различия могут заключаться в половозрастной и национальной структуре населения, степени развитости отраслей народного хозяйства, климатических условиях и пр. Сходство же обусловлено наличием проблем в вопросах управления и развития города. Так одной из трудностей развития современных российских городов является их несбалансированная структура промышленности, в которой превалирующее значение имеет одна отрасль, а остальные носят сопутствующий (обеспечивающий) характер. В результате городской бюджет чрезмерно зависит от одного крупного промышленного объекта, а остальные объекты промышленности и социально-бытовой сферы подчинены результатам его финансово-хозяйственной деятельности. Таким образом, появляется необходимость выделения отдельной группы городов -монопромышленных городов.

Следует отметить, что существуют различные точки зрения не только на способы финансирования потребностей подобных городов, перспективы их развития, но и на предлагаемые исследователями определения понятия «монопромышленный город» содержат различные смысловые нагрузки. Так, например, встречаются понятия «моногород», «моноструктурный», «моноотраслевой», «моноцентричныи», «монопрофильный», «город-завод» и пр.

Очевидно, что все эти понятия тождественны, различия заключаются лишь в расстановке акцентов. К примеру, понятие «моноцентричныи» означает то, что одно предприятие играет главную роль не только в промышленности города, но и во всей его социальной инфраструктуре; «монопрофильный» -отражает узкую специализацию города и т.д. Представляется, что наиболее близко к исследуемой теме понятие «монопромышленный город», означающее концентрацию ресурсов города в одной отрасли промышленности. При этом все понятия объединяет наличие части слова «моно», что позволяет применять краткое понятие «моногород».

В отечественной литературе выделяются следующие характерные признаки моногородов: наличие в городе одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли, или обслуживающих только внутренние нужды города или проживающих в нем людей; наличие в городе цепочки технологически связанных предприятий, обслуживающих внутренние нужды города; значительная зависимость доходной части бюджета города от деятельности одного (или нескольких) крупных предприятий; низкая диверсификация сфер занятости города (однородный профессиональный состав).

## Анализ процесса формирования налоговых и неналоговых источников доходной части городского бюджета

В рыночных условиях бюджет любого уровня соприкасается с проблемой самодостаточности, особенно актуален этот вопрос для моноотраслевых городов. Моноотраслевые города, как правило, по численности населения относятся к малым или средним городам. Несмотря на то, что в малых и средних городах проживает 19,6% всего населения страны, их доля составляет 85% всех городов31.

Главной проблемой моногородов является прямо пропорциональная зависимость доходов их бюджетов от деятельности градообразующих предприятий.

Несмотря на различия в социально-экономическом положении отдельных моногородов и хозяйственной принадлежности градообразующих предприятий, выделяют ряд общих проблем их развития:

1) односторонняя специализация промышленности города, так, например, в г. Набережные Челны на 01.01.06г. структура промышленности представлена различными видами промышленной продукции, из которых 71% принадлежит производству транспортных средств и оборудованию, что является основным предметом деятельности корпорации ОАО «КамАЗ». Второе место по значимости (15%) занимает металлургическое производство и производство готовых металлических изделий, крупнейшим производителем которых выступает ОАО «КамАЗ-Металлургия», являющееся частью корпорации (диаграмма 1);

Диаграмма 1. Структура производства г. Набережные Челны на 01.01.06г.

2) техническая отсталость, высокий износ оборудования градообразующих предприятий: 60% основных фондов ОАО «КамАЗ»32 являются устаревшими, в результате производственные мощности загружены не в полном объеме, так, например, в среднесрочной перспективе планируется загрузка лишь на 85-90%;

3) низкий уровень производительности труда и высокая доля ручного , так, например, впервые в 2004 году сложилось опережающее отношение темпов роста производительности труда к темпам роста заработной платы и составило 0,5%34.

Следствием подобного «однобокого» развития города являются: г нарушение половозрастной структуры населения; г отток молодежи; ухудшение социально-экономического положения города в случае временной или полной остановки градообразующего предприятия.

## Совершенствование системы межбюджетных отношений

Эффективность системы межбюджетных отношений определяется не столько степенью централизации бюджетной системы, использованием регулирующих налогов, объемами и способами передачи финансовой помощи, сколько сбалансированной системой всех этих факторов. Очевидно, что система межбюджетных отношений в РФ далека от эффективного функционирования. Совершенствования требуют многие элементы бюджетной системы, а в межбюджетных отношениях в первую очередь необходимо разрешить проблемы местного бюджета, связанные с его самодостаточностью и рационализацией взаимоотношений с вышестоящими уровнями власти.

При исследовании межбюджетных отношений значительное внимание уделяется не только поступлениям из вышестоящих бюджетов, но и вкладу местных бюджетов в формирование консолидированных бюджетов территорий. Согласно данным официальной статистики доля г. Набережные Челны в экономике Республики Татарстан составляет: промышленное производство - 16%; торговля - 15,8 %; платные услуги населению - 19,8%; производство товаров народного потребления - 13,4%; услуги связи - 17,2%; валовой региональный продукт - 19%. При этом вклад второго по величине города республики в формирование бюджета Республики Татарстан ежегодно увеличивается (таблица 12).

Данные таблицы 12 указывают, что вместе с увеличением доли города в доходах бюджета республики возрастает и объем финансовой помощи бюджету города из бюджета республики. Соотношение между вкладом города и финансовой помощью оказываемой ему из республиканского бюджета составляет 1,85, т.е. средства, направляемые с городской территории в республиканский бюджет, превышают почти вдвое сумму поступлений из него.

В данном случае возникает вопрос о целесообразности осуществляемых финансовых потоков, поскольку налоговое поле города формирует такую сумму для республиканского бюджета, которая превышает поступления из него, а финансовые переливы требуют определенных средств на их осуществление. Несмотря на государственную собственность казначейской системы, обслуживание бюджетных переливов осуществляется не безвозмездно: «перегон» финансовой помощи за 3 года привёл к оседанию на счетах казначейской системы суммы составляющей не менее 900 тыс. руб., а передача налоговых платежей из города сформировала величину издержек, равную 8 млн. руб. за тот же период. Совокупная сумма обслуживания финансовых потоков при исчислении её среднегодовой величины равняется годовой сумме расходов на мероприятия, связанные с земельной реформой. Таким образом, рационализация процесса установления нормативов отчислений от региональных налогов позволит сэкономить часть местных финансов.