Кошкина, Валерия Александровна Обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 Москва, 2006

**Содержание к диссертации**

Введение

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 11

1.1. Сущность и содержание бюджета муниципального образования 11

1.2. Роль бюджета муниципального образования в решении социально-экономических проблем территории 26

1.3. Формы и методы обеспечения сбалансированности бюджета 41

2. СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 64

2.1. Формы и методы анализа бюджета 64

2.2. Анализ практики формирования и исполнения бюджета по доходам и расходам 71

2.3. Факторы, обуславливающие несбалансированность бюджета 95

3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 106

3.1. Предложения по повышению эффективности системы обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования 106

3.2. Модель управления сбалансированностью бюджета муниципального образования 128

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 153

Список использованной литературы 158

Приложения 171

**Введение к работе**

Стабильность и темпы экономического роста Российской Федерации в значительной степени определяются развитием финансовых отношений на всех уровнях управления. Муниципальные финансы являются неотъемлемой частью государственной финансовой системы Российской Федерации, развивающейся на принципах рыночной экономики. Как элемент системы государственных финансов, муниципальные финансы в России, начали формироваться во второй половине 19 века. В период социалистической системы хозяйствования, управление муниципальными финансами, как и в целом, экономикой страны, было сконцентрировано в руках государства и развивалось в контексте централизованного управления.

Радикальные экономические реформы, социально-рыночная трансформация всей экономической системы Российской Федерации коренным образом изменили экономические и финансовые отношения между всеми уровнями власти. В результате становления новых межбюджетных отношений, существенно расширились бюджетные права органов местного самоуправления, а также повысилась их роль в решении социально-экономических проблем муниципальных образований. Основная масса местных бюджетов в 1992-1999 гг. сводилась с дефицитом, поскольку объем бюджетных средств оказался совершенно не адекватен задачам, которые выполняли органы местного самоуправления. Несбалансированность бюджетов муниципальных образований актуальна и в настоящее время, к тому же, наблюдается ежегодный рост дефицита консолидированного бюджета муниципальных образований.

Поскольку социальная направленность бюджетной системы является приоритетной, то большинством исследователей признается тот факт, что местные бюджеты являются фундаментом бюджетной системы государства. В этой связи, в целях стабилизации экономики, научное исследование проблем, связанных с соблюдением основных принципов бюджетного

федерализма, важнейшими из которых являются повышение самостоятельности территориальных бюджетов и их сбалансированность является актуальным. Однако в сложившейся на сегодняшний момент структуре доходов и расходов муниципальных образований, механизме перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы, обеспечения финансовых основ деятельности органов местного самоуправления наблюдаются существенные недостатки, что влечет за собой появление трудностей в сфере управления сбалансированностью бюджета. Не соблюдается, в первую очередь, одно из основных положений, предусмотренных Конституцией Российской Федерации - финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Проблема исследования определяется противоречием между  
необходимостью соблюдения основных принципов бюджетного

федерализма, важнейшими из которых являются повышение самостоятельности территориальных бюджетов и их сбалансированность и ежегодным ростом дефицита консолидированного бюджета муниципальных образований, отсутствием модели управления сбалансированностью бюджета муниципального образования.

Степень разработанности темы

Управление сбалансированностью бюджетов муниципальных образований привлекает внимание многих отечественных и зарубежных исследователей и рассматривается в последнее время как важная составляющая теории и практики управления муниципальными финансами и их оздоровления. Вопросы обеспечения сбалансированности местных бюджетов непосредственно связаны с исследованием таких аспектов, как: бюджетно-налоговый федерализм, формирование финансовых основ деятельности местных органов власти и управление, система местного самоуправления и межбюджетные отношения. В период реформирования бюджетно-налоговой системы Российской Федерации вопросы о подходах и методах достижения сбалансированности местных бюджетов

рассматривались многими российскими учеными, среди них - Бабич A.M., Баринов В.Т., Бухвальд Е.М., Дробозина Л.А., Игудин А.Г., Лексин В.Н., Матеюк В.И., Павлова Л.Н., Пансков В.Г., Поляк Г.Б., Таксир К.И., Христенко В., Хурсевич С.Н., Швецов А.Н., Ширкевич Н.А. Из зарубежных авторов, исследовавших эти вопросы можно выделить Циммерманна X., Третнера К.Х., Маршалла А., Скотта Д.

В опубликованных работах глубоко проанализированы проблемы управления финансовыми средствами местных органов власти. Однако недостаточная, на наш взгляд, разработанность теоретических и методологических исследований заключающаяся в отсутствии целостного подхода к управлению сбалансированностью бюджетов муниципальных образований как в Российской Федерации, так и в ряде зарубежных стран, актуальность рассматриваемой проблемы обусловила выбор темы, цели и задач диссертационного исследования.

**Цель диссертационной работы**заключается в исследовании путей  
оптимизации формирования и исполнения бюджетов муниципальных  
образований и разработке рекомендаций по обеспечению

сбалансированности бюджетов муниципальных образований Российской Федерации.

**Основные задачи, вытекающие из цели исследования:**

обосновать роль и место органов местного самоуправления в решении вопросов социально-экономического развития муниципальных образований;

исследовать теоретические аспекты обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований;

проанализировать современную практику формирования и исполнения бюджета муниципального образования, выявить основные тенденции динамики структурных бюджетных показателей и проблемы управления сбалансированностью бюджета муниципального уровня на примере Челябинской области;

выделить приоритетные направления обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований с учетом изучения зарубежного и отечественного опыта;

оценить состояние межбюджетных отношений и выявить основные направления бюджетно-налоговой политики по развитию доходной базы местных бюджетов;

разработать рекомендации по совершенствованию механизма формирования, использования и управления бюджетными ресурсами муниципальных образований;

разработать авторскую модель управления сбалансированностью бюджета муниципального образования.

**Объектом исследования**диссертации являются бюджеты муниципальных образований Челябинской области.

**Предметом исследования**являются теоретические и практические аспекты управления сбалансированностью бюджета муниципального образования.

**Теоретические и методологические основы исследования.**

Теоретической основой работы являются труды отечественных и зарубежных учёных в области государственных финансов по проблемам сбалансирования бюджетов, межбюджетных отношений, бюджетной и налоговой политики, региональных и муниципальных финансов, Конституция Российской Федерации, Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, законодательные и нормативно-правовые акты, годовые отчёты финансовых органов местной власти, официальные труды и публикации, материалы научных конференций, федеральные, региональные, местные статистические и аналитические материалы.

Исследование проблем сбалансирования бюджетов муниципальных образований проводилось с применением общенаучных методов: абстракции, анализа и синтеза, системного подхода, экономико-статистического анализа, логико-аналитической оценки параметров. Совокупность используемой

методологической базы позволила обеспечить в конечном итоге достоверность и обоснованность выводов и практических рекомендаций.

**Эмпирическая**база

Законодательные и нормативные акты Российской Федерации и субъекта Федерации по вопросам бюджетных и налоговых отношений, методические и справочные материалы, информация из специализированных и периодических изданий, справочников и статистических сборников Российской Федерации и Челябинской области, отчеты об исполнении бюджета субъекта федерации и бюджетов муниципальных образований, факты, опубликованные в экономической литературе, информационные ресурсы Internet, собственные расчеты автора. Научная новизна исследования

В результате проведенного исследования обоснованы основные принципы и направления бюджетной и налоговой политики по повышению эффективности системы обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований, как на уровне Федерации, так и на местном уровне. Наиболее существенные результаты, выносимые на защиту, заключаются в следующем:

обоснованно определение местного бюджета как фонда денежных средств муниципального образования, формирование, утверждение, исполнение которого осуществляется органом местного самоуправления самостоятельно;

раскрыты особенности обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований в современных условиях;

разработаны основные подходы к увеличению бюджетных доходов местных бюджетов, как на федеральном, так и территориальном уровнях;

предложены основные подходы к оптимизации бюджетных расходов в целях обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований;

выработан комплексный подход к обеспечению сбалансированности бюджета муниципального образования, заключающийся в сочетании различных мер государственной и муниципальной финансово-экономической политики;

разработана авторская модель обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования, базирующаяся на таких современных технологиях, как стратегическое управление и бюджетирование;

предложена система показателей анализа и корректировки бюджета муниципального образования для оценки эффективности исполнения бюджета на этапе его реализации.

**Теоретическая и практическая значимость исследования**состоит в том, что основные теоретические положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для совершенствования механизма управления сбалансированностью бюджетов муниципального уровня власти Челябинской области, а также обеспечении эффективности управления их материальным и имущественным комплексом. Выводы создают методическую и методологическую базу совершенствования федерального законодательства в сфере межбюджетных отношений и местного самоуправления.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке конкретных предложений по совершенствованию межбюджетных отношений, правовых основ финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления; в целесообразности применения её положений и выводов различными муниципальными образованиями при организации системы управления бюджетом. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы при разработке учебных и практических пособий, лекционных и специальных курсов в высших учебных заведениях по дисциплинам: «Финансы», «Бюджет и бюджетная система», «Бюджетное планирование и прогнозирование», а также на курсах повышения квалификации работников финансовых органов всех уровней.

**Апробация результатов диссертационного исследования**

Отдельные положения и результаты исследования докладывались и обсуждались на конференции молодых ученых и аспирантов Академии бюджета и казначейства Минфина РФ (2003 г., Москва), на межрегиональной научно - практической конференции молодых ученых и студентов «Трансформация финансово-кредитной системы: проблемы и перспективы» (2003 г., Ростов-на-Дону), а также отражены в шести монографиях.

Ряд рекомендаций диссертанта используются в Ставропольском крае, в рамках проводимого эксперимента по реформе местного самоуправления, и реализации Программы социально-экономического развития Края на 2005-2010 гг. Основные научные результаты исследования, выносимые на защиту, внедрены и используются в рабочем процессе комитета по экономике депутатского корпуса и Финансового управления м/о г. Магнитогорск, что подтверждено справками о внедрении.

**Публикации**

**По**теме исследования опубликованы 8 печатных работ общим объёмом 4,2 п.л., в том числе авторский вклад 3,5 п.л.

**Объём и структура диссертационной работы**обусловлены целью и задачами исследования. В соответствии с ними работа состоит из введения, трёх глав, включающих 8 параграфов, заключения, списка использованных литературных источников и 6-й приложений. Работа изложена на 176 страницах машинописного текста и содержит 15 таблиц, 16 рисунков.

**Содержание диссертации**

**Во Введении**исследования, раскрыта актуальность, показано современное состояние, сформулированы цель и основные задачи исследования, определен объект исследования, показаны теоретико-методологические основы работы, выделены научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, представлена ее апробация.

В первой главе диссертации **«Теоретические аспекты обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования»**исследуется

сущность и содержание бюджета муниципального образования, его роль в решении социально-экономических проблем территории, а также формы и методы обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования.

Во второй главе **«Состояние и проблемы обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования»**рассматриваются формы и методы анализа бюджета, цели и значимость бюджетного анализа в управлении бюджетными средствами, анализируется современная практика формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований Челябинской области по доходам и расходам, исследуются факторы, обуславливающие несбалансированность бюджета.

В третьей главе **«Рекомендации по обеспечению сбалансированности бюджета муниципального образования»**излагаются основные научные результаты, полученные в ходе диссертационного исследования, сформулированы предложения по повышению эффективности системы обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования, разработана модель управления сбалансированностью бюджета муниципального образования.

В **Заключении**диссертационной работы изложены основные научные выводы, полученные в результате исследования, сформулированы практические рекомендации по совершенствованию процесса сбалансирования бюджетов муниципальных образований.

## Сущность и содержание бюджета муниципального образования

Бюджетная система Российской Федерации является центральным звеном финансовой системы государства. Она представляет собой совокупность бюджетов различных уровней: федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов (бюджетов муниципальных образований), каждый из которых представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения функций органов государственной власти.

Бюджет играет важную экономическую, социальную и политическую роль в воспроизводственном процессе. С развитием рыночных отношений бюджетная система становится одним из базовых инструментов, обеспечивающих управляемость экономикой страны. Через бюджетную систему осуществляется концентрация финансовых ресурсов между отраслями народного хозяйства и регионами государства с целью выравнивания уровня их экономического и социального развития.

Неурегулированность межбюджетных отношений, нестабильность экономической ситуации в стране, а также несбалансированность огромного количества бюджетов, в свою очередь выводят на первый план необходимость совершенствования механизма формирования, использования и управления бюджетными средствами. Обеспечение сбалансированности доходов и расходов бюджетов всех уровней, то есть равенства бюджетных доходов и расходов является важным и необходимым условием эффективной финансовой политики государства.

Стабильность и темпы экономического развития Российской Федерации в значительной степени определяются прогрессивностью финансовых отношений, реализуемых на всех уровнях управления. Однако, наиболее важная роль в становлении и укреплении финансово-бюджетных отношений страны и отдельных ее регионов принадлежит, по нашему мнению, муниципальным образованиям, являющимся важным структурным звеном бюджетной системы. Многие ученые, занимающиеся вопросами государственных финансов, бюджетного устройства и бюджетной системы сходятся на том, что бюджеты муниципальных образований являются основой, «фундаментом» бюджетной системы Российской Федерации. Таким образом, кардинальное реформирование бюджетной системы Российской Федерации невозможно без решения проблем финансовой сферы муниципальных образований.

В совокупности "основ" местной власти обычно выделяют следующие основы: правовые, территориальные, организационные и финансово-экономические. Под основами местной власти в муниципальной науке понимается совокупность реальных способностей местной власти воздействовать на социально-экономическую, правовую, политическую и идеологическую ситуацию в стране с целью выполнения своего функционального предназначения1.

Правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации составляют нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления. С учетом различных уровней правового регулирования эти акты можно разделить на четыре группы.

## Формы и методы анализа бюджета

В качестве основы рассмотрения практики формирования и исполнения бюджета, а в дальнейшем и разработки модели управления сбалансированностью бюджета муниципального образования, нами предлагается использование аналитического подхода, поскольку он является неотъемлемой частью всестороннего рассмотрения широкого круга вопросов бюджетной сферы, вопросов эффективности бюджетного регулирования, рассмотрения вопросов сбалансированности бюджета.

Анализ является неотъемлемой и важнейшей частью бюджетного процесса. Использование различной информации аналитического характера, а также осуществления анализа присуще различным финансовым структурам: финансовым органам, органам казначейства, налоговым органам, финансовым службам хозяйствующих субъектов, контролирующим органам, депутатскому корпусу и т.д. Бюджетный анализ проводится и используется с различными целями и на всех стадиях бюджетного процесса (табл. 2.1.1.). А именно: 1)при составлении проекта бюджета: для основания параметров показателей, оценки конечных результатов; 2) при рассмотрении и утверждении бюджета, при исполнении бюджета, а также на стадии составления отчета об исполнении бюджета и его утверждения: для оценки полученных результатов, выявления резервов, определение причин отклонений от утвержденных бюджетных показателей, разработки предложений по увеличению доходов бюджета и обеспечению своевременного и полного финансирования расходов, определения уровня устойчивости территориального бюджета.

## Предложения по повышению эффективности системы обеспечения сбалансированности бюджета муниципального образования

Качество межбюджетного регулирования в значительной степени обуславливается тем, как осуществлено разграничение расходов и доходов на постоянной основе по вертикали бюджетной системы. Опыт показывает, что совершенствование межбюджетных отношений в сфере разграничения доходов и перераспределения средств из бюджетов одного уровня в другой, происходит очень болезненно как для бюджетной системы, так и для финансовой системы страны в целом. Повышение качества финансового обеспечения деятельности местных органов власти требует, в значительной мере, совершенствования методов бюджетного регулирования.

На местные бюджеты возложен чрезвычайно большой объем социальных обязательств. В результате проведения анализа было выявлено, что расходы местных бюджетов социального характера составляют 4/5 общих расходов муниципалитета. Финансовые ресурсы же, в основной своей массе, сосредотачиваются на федеральном и субфедеральном уровнях, а затем перераспределяются между муниципальными образованиями, что ведет к крайней нестабильности бюджетов муниципальных образований. Основная часть доходов местных бюджетов устанавливается в порядке бюджетного регулирования или через дотации. Так, анализ практики исполнения бюджетов муниципальных образований позволил сделать вывод, что за счет абсолютно-собственных источников доходов бюджеты муниципальных образований обеспечивают лишь 10% всех поступлений. К тому же ежегодно зависимость местных бюджетов от регулирующих источников доходов усугублялась. Таким образом, формирование бюджетов муниципальных образований находится в прямой зависимости от исполнительных органов власти субъектов Федерации. В результате чего бюджет становится объектом политической сферы давления. Зависимость субъектов Федерации от федерального бюджета, а муниципальных - от регионального являются самыми болезненными проблемами для большинства органов данных двух уровней власти.

С введением нового законодательства, базирующегося в части формирования доходов местных бюджетов и разделения налоговых источников между уровнями на процессах регулирования и выравнивания -ситуация не изменится. Поскольку, согласно законодательству, за счет налоговой базы муниципальных образований с развитой экономической базой (налогооблагаемый потенциал которых является определяющим в субъекте Российской Федерации), региональные власти будут осуществлять пополнение собственного бюджета и выравнивание других муниципальных образований. К таким муниципальным образованиям относится и м/о г. Магнитогорск.

В связи с принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внесены изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы. Однако ситуация существенно не изменилась: расходные обязательства муниципальных образований сократились, но сократились также и их доходы. Основная ставка в измененном законодательстве в части увеличения доходов муниципальных образований сделана на использование земли и имущества. Поскольку новый закон вступает в силу окончательно с 2009 г., то об их значимости для доходов бюджетов муниципальных образований говорить пока сложно, но предварительные расчеты Министерства Финансов РФ показывают их незначительный удельный вес в доходных источниках.