Манина Марина Владимировна. Формирование бюджетной политики муниципального образования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2005 165 c. РГБ ОД, 61:05-8/3650

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. БЮДЖЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ 10

1.1. Проблемы формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований в России 10

1.2. Зарубежный опыт формирования бюджетов муниципальных образований 29

1.3. Анализ исследований по проблемам формирования бюджетной политики муниципального образования 44

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 53

2.1. Понятие, содержание и структура бюджетной политики муниципального образования 53

2.2. Факторы, влияющие на формирование бюджетной политики муниципального образования 68

2.3. Методика формирования концепции бюджетной политики муниципального образования 76

2.4. Методика оценки эффективности бюджетной политики муниципального образования 96

ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 104

3.1. Характеристика бюджета муниципального образования город Апатиты Мурманской области, основные проблемы его исполнения 104

3.2. Основные положения концепции бюджетной политики муниципального образования город Апатиты Мурманской области 124

3.3. Направления повышения эффективности бюджетной политики муниципальных образований 135

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 143

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 148

ПРИЛОЖЕНИЯ 162

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования.*Начатое в 1992 г. реформирование межбюджетных отношений в России привело к тому, что существенно возросла ответственность органов местного самоуправления за обеспечение социальных гарантий населению и решение практически всех проблем локального характера: жилищного коммунального хозяйства, развития сферы услуг, экологии.

В индустриально развитых странах наблюдается процесс расширения полномочий местных властей на основе формирования механизмов перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, позволяющих учитывать интересы населения муниципальных образований.

Вместе с тем, как показывают исследования, расширение расходных функций российских местных органов власти не сопровождалось адекватным увеличением их доходной базы. Так, за период с 1992 по 2004 гг. постоянный рост доли бюджетов муниципальных образований в расходах консолидированного бюджета РФ с 28,5% до 38,8% сопровождался одновременным сокращением их доли в доходах с 27,6% до 16,2%.

В настоящее время основная часть муниципальных образований России не в состоянии обеспечить собственными средствами финансирование даже минимальных расходов реально существующей социальной сферы и систем жизнеобеспечения муниципального образования. Значительное число местных бюджетов в большинстве субъектов Федерации, являются хронически дефицитными и дотационными, во многих муниципальных образованиях помощь из областного бюджета на финансирование необходимых расходов составляет порядка 80%.

Современный этап реформы межбюджетных отношений характеризуется усилением внимания к вопросу укрепления финансовой базы муниципальных образований и изменениям в системе бюджетного устройства РФ, позволяющим проводить на местном уровне самостоятельную бюджетную политику для обеспечения доходной самодостаточности местных органов власти и

получения населением достаточного объема общественных благ.

Формирование в рамках общероссийской бюджетной политики эффективной бюджетной политики на местах включает в себя спектр вопросов, связанных с определением направлений бюджетной политики и целей, которые должны быть достигнуты при ее реализации, оценкой адекватности ее приоритетов потребностям населения и целям социально-экономического развития муниципального образования, что определяет актуальность темы диссертационного исследования.

*Степень научной разработанности проблемы.*Проблемы бюджетной политики являются объектом исследования многих российских ученых. Так, современные взгляды на содержание бюджетной политики как категории управления государственными финансами отражены в исследованиях A.M. Александрова, A.M. Бабича, Э.А. Вознесенского, В.М. Власовой, О.В. Врублевской, О.В. Гончарук, Л.А. Дробозиной, A.M. Ковалевой, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, В.П. Семенова, А.П. Сычева, В.М. Ходачека и др.

Региональный аспект бюджетных отношений освещен в работах Н.Г. Ивановой, Т.М. Ковалевой, В.Н. Лексина, В.И. Самарухи, Л.И. Сергеева, В.Е. Черкасова, Г.К. Шеховцова, М.Н. Яндиева и др.

Исследованиям вопросов формирования и сбалансирования местных бюджетов, финансово-бюджетной деятельности органов местного самоуправления посвящены труды С.А. Авакьяна, И.В. Данилевича, А.Г. Игудина, М.И. Ходоровича, Д.Г. Черника, В.Е. Чиркина, Н.А. Ширкевича, А.Ю. Юдина и др.

Вместе с тем в современной экономической литературе вопросы теории и концептуальных основ построения эффективной бюджетной политики в России на муниципальном уровне не получили достаточной разработки, не раскрыты методы оценки эффективности бюджетной политики, не определены процедуры ее совершенствования.

Таким образом, недостаточная степень разработанности проблемы подтверждает актуальность темы исследования и необходимость ее теоретическо-

го, методологического и практического развития, что предопределило цель, задачи и структуру работы.

*Цель и задачи диссертационного исследования. Целью*диссертационного исследования является разработка и научное обоснование методических положений и практических рекомендаций по формированию бюджетной политики муниципального образования и обеспечению ее эффективности.

Для достижения указанной цели в процессе исследования были поставлены и решены следующие *задачи:*

проведен анализ определения и особенностей формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований в России, выявлены основные тенденции и бюджетно-финансовые проблемы;

проанализирован зарубежный опыт формирования бюджетов муниципальных образований;

обобщены методические подходы к разработке вопросов формирования бюджетной политики муниципального образования;

разработаны методические основы формирования бюджетной политики муниципального образования и оценки эффективности ее реализации;

предложены рекомендации по повышению эффективности бюджетной политики муниципального образования.

*Теоретической и методологической*основой диссертационного исследования являются труды отечественных и зарубежных ученых в сфере муниципальных финансов и управления финансами и бюджетной политикой; исследования по проблемам бюджетной самостоятельности и независимости местных органов власти. Для решения поставленных в работе задач применялись общенаучные методы познания: системный подход, диалектический метод изучения экономической сущности предмета исследования и форм ее проявления, логический анализ, обобщение, систематизация экономической информации. Информационную базу исследования составили: действующее законодательство Российской Федерации, связанное с функционированием органов власти местного самоуправле-

ния, бюджетным процессом и межбюджетными отношениями; государственная статистическая отчетность РФ, Мурманской области; законодательные акты Мурманской области; нормативно-правовые акты г. Апатиты Мурманской области; материалы периодической печати за период 1995-2005 гг. и т.д.

*Объектом исследования*является бюджетная политика муниципального образования.

*Предметом исследования*выступают финансово-организационные отношения, опосредующие формирование и реализацию бюджетной политики муниципального образования для обеспечения его комплексного социально-экономического развития.

*Научная новизна*результатов исследования заключается в следующем:

уточнена сущность и предложено понятие бюджетной политики муниципального образования, систематизированы принципы формирования бюджетной политики муниципального образования, учет которых необходим при разработке методических положений по формированию концепции бюджетной политики муниципального образования;

предложена классификация видов бюджетной политики муниципального образования по функциональному признаку и признакам целевой направленности мер в области управления бюджетным процессом, масштабности и долговременности целей и задач бюджетной политики;

выявлены, обобщены и классифицированы на внешние и внутренние факторы, влияющие на формирование бюджетной политики муниципального образования, с точки зрения функциональной сферы их возникновения;

разработаны методические положения по формированию концепции бюджетной политики муниципального образования, позволяющей определять приоритеты, цели и задачи бюджетной политики муниципального образования в рассматриваемой перспективе;

разработаны методические положения по оценке эффективности бюджетной политики муниципального образования, включающие в себя: обосно-

вание системы количественно измеряемых показателей экономической эффективности, алгоритм их расчета, методику анализа полученных результатов, что позволяет комплексно оценивать адекватность приоритетов бюджетной политики уровню и потребностям социально-экономического развития муниципального образования.

*Практическая значимость результатов*диссертационного исследования состоит в формулировании и обосновании методических основ формирования бюджетной политики муниципального образования, позволяющих органам местного самоуправления устанавливать приоритеты и цели бюджетной политики, разрабатывать мероприятия по повышению эффективности бюджетной политики для обеспечения комплексного социально-экономического развития территории.

Теоретические положения диссертационной работы используются при проведении занятий по дисциплинам «Финансы», «Финансы, денежное обращение и кредит», «Финансы и кредит», «Государственные и муниципальные финансы» в Санкт-Петербургском государственном инженерно-экономическом университете.

*Апробация работы.*Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования были доложены, обсуждены и одобрены на IV -VI Межвузовских конференциях аспирантов и докторантов «Теория и практика финансов и банковского дела на современном этапе» (2002 - 2004 гг.), VI -VIII Научно-практических конференциях студентов и аспирантов «Менеджмент и экономика в творчестве молодых исследователей» (2003 - 2005 гг.) Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета и на VI международной Научно-практической конференции «Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика» (2005 г.) Санкт-Петербургского государственного политехнического университета.

*Структура диссертации.*Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений.

Во *введении*обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены цель и задачи исследования, его предмет и объект, методо-

\* логическая и информационная база, научная новизна и практическая значи-

мость, дана краткая характеристика работы.

В первой главе диссертации — *«Бюджеты муниципальных образований в условиях рыночных отношений и проблемы их формирования и исполнения» -*проведен анализ современного состояния и выявлены основные проблемы бюджетов муниципальных образований страны, систематизирован зарубежный опыт формирования местных бюджетов, обобщены теоретические и методические подходы к разработке проблем формирования бюджетной политики муниципального образования.

Во второй главе диссертационного исследования - *«Методические основы формирования бюджетной политики муниципального образования»*- уточнена сущность и предложено понятие бюджетной политики муниципального образования, определена структура и основополагающие принципы ее построения; вы-явлены и систематизированы внешние и внутренние факторы, влияющие на формирование бюджетной политики муниципального образования; предложена методика формирования концепции бюджетной политики муниципального образования, система показателей оценки эффективности бюджетной политики муниципального образования, алгоритм их расчета и анализа.

В третьей главе — *«Разработка рекомендаций по повышению эффек-*

# *тивности бюджетной политики муниципального образования» -*выявлены  
основные тенденции и проблемы исполнения бюджета муниципального обра  
зования город Апатиты Мурманской области, разработаны основные положе  
ния концепции бюджетной политики муниципального образования; предло  
жены направления повышения эффективности бюджетной политики россий  
ских муниципальных образований.

В *заключении*изложены основные результаты диссертационного исследования.

*Список литературы*включает в себя 184 наименования.

*Публикации.*Основные положения диссертации опубликованы в 12 на-

\* учных работах общим объемом 2,2 п.л.

## Проблемы формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований в России

В бюджетной системе страны, являющейся главной финансовой базой деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в сфере экономического и социального развития, местные бюджеты - самые многочисленные. Местным бюджетам принадлежит важнейшая роль в финансировании местных потребностей, в обеспечении защиты интересов граждан, проживающих в городских, сельских и иных муниципальных образованиях.

Термин «местный бюджет» имеет несколько значений. Это и форма образования и расходования финансовых средств муниципалитета, и его финансовый план, и нормативный правовой акт органов местного самоуправления. Для уточнения понятия «местный бюджет», проанализируем сложившиеся подходы к определению бюджета муниципального образования.

Понятие местный бюджет на разных этапах развития бюджетной системы России рассматривали по-разному. Традиционно, под бюджетами муниципальных образований понималась опись доходов и расходов органов местного самоуправления. Это не случайно, поскольку, начиная с 30-х гг. ХЕХ века, местные органы власти выступали в роли своеобразного филиала центральной власти, что полностью соответствовало существовавшей тогда системе экономических отношений, основанной на базе единой общегосударственной собственности. Соответственно и бюджетные права органов местного самоуправления заключались не в самостоятельном распоряжении бюджетом, а в работе в рамках сметы расходов.

Так, в 1926 году С.А. Котляровский рассматривал местный бюджет как «план доходов и расходов» [68]. Экономическое содержание местных бюджетов профессор М.А. Сиринов представлял как «совокупность задач, поручаемых местным органам, и совокупность средств, которыми они располагают для их удовлетворения...» [92]. Подобный подход соответствовал принципам и основам построения бюджетной системы того периода, в сегодняшних же условиях определение местных бюджетов необходимо дополнить всем комплексом понятий, характеризующих их направленность и роль в решении задач муниципалитета, значимость в бюджетной системе государства в целом.

Ю.В. Филиппов и ряд других авторов делают акцент на том, что местные бюджеты, являясь экономической категорией, выражают специфическую сферу отношений распределения и перераспределения региональной части национального дохода, связанную с образованием и использованием финансового фонда местного Совета [98].

М.В. Васильева расширила это понятие, считая правомерным рассматривать местные бюджеты как: «экономическую категорию; основной финансовый план административно-территориальных подразделений; централизованный фонд денежных ресурсов соответствующих местных органов государственной власти» и определяла местные бюджеты как «обусловленную административно-территориальным делением и бюджетным устройством государства часть экономических отношений в обществе, связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств, предназначенных на цели социально-экономического развития и удовлетворения общественных потребностей» [48].

Профессор Г.Б. Поляк местные бюджеты рассматривает как совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национального дохода страны, обеспечивающих создание финансовой базы местных органов власти [80].

class2 **МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ**

**МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ** class2

## Понятие, содержание и структура бюджетной политики муниципального образования

В Стратегии развития РФ до 2010 года указано, что бюджетная политика играет важнейшую роль в политике страны в целом, реализуя в сочетании с другими составными частями финансовой политики и в сочетании с денежно-кредитной политикой финансовое обеспечение выполнения государством своих функций, поддержку финансовой стабильности в стране, обеспечение финансовой целостности федеративного государства, создание финансовых стимулов для поступательного социально-экономического развития страны [164].

Важно, чтобы реализация указанных функций осуществлялась комплексно и системно, поэтому бюджетная политика государства, для обеспечения ее эффективности, должна объединять все уровни бюджетной системы, начиная от поселкового бюджета и заканчивая федеральным. Одновременно каждый уровень власти в стране формирует, в рамках общих требований и рекомендаций, собственную бюджетную политику. Без самостоятельной, продуманной и результативной бюджетной политики не может быть обеспечена финансово-бюджетная самостоятельность ни одного уровня власти.

Прежде чем приступить к рассмотрению вопросов бюджетной политики, исследовать сущность и аспекты бюджетной политики муниципального образования, следует определить данный термин. Проанализируем для начала сложившиеся подходы к определению бюджета и политики в целом.

В отечественной литературе существует достаточно много различных определений бюджета: «Государственный бюджет представляет собой основной финансовый план государства на текущий год, имеющий силу закона» [99]; «Государственный бюджет - это централизованный фонд финансовых ресурсов, финансовый план государства, имеющий статус закона на соответствующий финансовый год, форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления» [35].

У профессора В.М. Родионовой встречаем более обстоятельное определение: «Совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны составляет понятие государственного бюджета. Благодаря бюджету государство имеет возможность сосредоточить финансовые ресурсы на решающих участках экономического и социального развития». Далее «...будучи экономической формой существования реальных, объективно обусловленных распределительных отношений, выполняя специфическое общественное назначение по удовлетворению потребностей общества и его государственно-территориальных структур, бюджет может рассматриваться в качестве самостоятельной экономической категории» [85].

В статье 1 Закона "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" определено: «Бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти», а в статье 6 БК РФ бюджет определяется как «форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

На наш взгляд, наиболее точным можно считать следующее определение: «Бюджет - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд» [45]. Последний является централизованным денежным фондом, предназначенным для финансирования широкого круга общественных потребностей (отраслей хозяйства, социальных нужд, управления, обороны и т.д.). Авторы обоснованно разграничивают понятия «бюджет», «бюджетный план» и «бюджетный фонд», справедливо указывая, что бюджет, являясь центральным звеном системы финансов, отражает все основные качественные признаки финансов. А так как «финансы» - это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуются и используются государственные централизованные фонды, то и «бюджет» представляет собой систему денежных отношений, но более узкую [45].

Зарождение политики как общественного явления связано с развитием человеческого общества и формированием государственной власти, получившей право примирения одной группы людей по отношению к другой группе посредством государства. Такая власть предоставляла соответствующие преимущества тем, кто ею обладал, люди стали бороться за нее, за определенную ее организацию и осуществление. Это обусловило возникновение системы политических отношений, политики. То есть, в общем плане, политика - это система отношений между людьми, которые возникают по поводу организации и использования государственной власти в обществе. Достаточно точно отражает понятие политики перевод этого слова с греческого языка на русский: politike -государственная наука, искусство управлять государством [49, стб. 1023].

## Характеристика бюджета муниципального образования город Апатиты Мурманской области, основные проблемы его исполнения

Для разработки конкретных рекомендаций по повышению эффективности бюджетной политики муниципального образования в диссертационном исследовании в качестве конкретного объекта исследования был выбран город Апатиты, который в соответствии с Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154 - ФЗ от 28 августа 1995 г. и Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 июля 1966 г. является муниципальным образованием в составе Мурманской области.

Согласно ст. 30 Устава города экономическую основу местного самоуправления города составляют городская собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения города. В свою очередь городские финансы включают средства городского бюджета, внебюджетные валютные средства, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, кредитные ресурсы и другие финансовые средства (ст. 35).

Органы самоуправления города самостоятельно формируют, утверждают и исполняют городской бюджет в соответствии с действующим законодательством. Согласно ст. 37 Устава г. Апатиты разработка проекта бюджета города и его исполнение осуществляется администрацией города. Городской Совет осуществляет контроль за исполнением бюджета, в том числе с привлечением аудиторов и специалистов Контрольно-Счетной палаты Мурманской области.

Проект бюджета города формируется в соответствии с требованиями бюджетного кодекса РФ с учетом изменений налогового законодательства и нормативов отчислений по налогам, установленных проектом закона Мурманской области «Об областном бюджете...».

До 2000 г. включительно г. Апатиты имел сбалансированный бюджет. Начиная с 2001 г. при разработке консолидированного бюджета субъектом РФ - Мурманской областью планируются для нижестоящего бюджета г. Апатиты расходы в сумме, которая не может быть обеспечена доходными источниками на 10%, и бюджет города свёрстывается с 10%-м дефицитом (см. табл. 3.1), что, прежде всего, обусловлено снижением налогооблагаемой базы, поскольку на территории города крайне мало производственных предприятий - производителей продукции, на потребительский рынок предлагаются в основном услуги и бюджет города находится в непосредственной зависимости от степени активности функционирования сферы малого предпринимательства.

Как видно из таблицы, в 2001-2003 гг. рост расходов городского бюджета значительно превышал рост доходов. При этом благодаря несбалансированности бюджета, наблюдается тенденция низкого удельного веса капитальных расходов в общем объеме расходов бюджета. Источниками финансирования дефицита бюджета в сложившихся обстоятельствах являлись бюджетные ссуды и кредиты, полученные из бюджетов других уровней; поступления от продажи муниципального имущества; кредиты, полученные от кредитных организаций; а также изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.