Никифорова Анна Александровна. Факторы финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Никифорова Анна Александровна; [Место защиты: ГОУВПО "Волгоградский государственный университет"].- Волгоград, 2008.- 216 с.: ил.

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы формирования местных бюджетов 13

1.1. Местное самоуправление: понятие, финансовое обеспечение 13

1.2. Муниципальные финансы в системе межбюджетных отношений. 28

1.3. Основные недостатки системы регулирования муниципальных финансов в условиях их реформирования 47

Глава 2. Взаимосвязь финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета 61

2.1. Финансовая устойчивость местного бюджета 67

2.2. Финансовая безопасность: сущность, определение и классификация угроз 94

2.3. Индикативный анализ финансовой устойчивости и финансовой безопасности муниципального образования 111

Глава 3. Направления повышения финансовой устойчивости и финансовой безопасности местных бюджетов 132

3.1. Пути укрепления доходной базы местных бюджетов 132

3.2. Совершенствование порядка межбюджетного разграничения расходных полномочий 147

Заключение 163

Список использованной литературы 176

Приложения 198

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации предопределило необходимость изменения методов формирования финансовых ресурсов муниципальных образований на основе обеспечения финансовой устойчивости и безопасности. Развитие финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, и необходимость сохранения t і достаточного уровня финансовой централизации, с другой, ставят новые задачи в области управления муниципальным развитием.

На сегодняшний день муниципальные власти лишены финансовой самостоятельности ввиду усиления тенденции зависимости местных бюджетов от финансовой помощи субъектов Российской Федерации. Обеспечение эффективного социально-экономического развития муниципального образования, повышение качества предоставляемых услуг населению обуславливается состоянием его финансовых ресурсов, что и приводит к необходимости рассмотрения проблем обеспечения финансовой устойчивости и безопасности бюджета муниципального образования.

Таким образом, актуальность исследования вызвана необходимостью всестороннего научного анализа и разработки системы показателей финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета, выявления факторов (угроз и опасностей), приводящих к потере финансовой устойчивости и безопасности с целью выбора и обоснования мероприятий, противодействующих этой тенденции.

Степень разработанности проблемы. Исследованию местных финансов посвящены работы многих русских ученых: Л. А.Велихова, И.Х. Озерова, Н.М. Озерова, А.Н. Оптивцева, Ф.Е. Орлова, Л.П. Павловой, М.А. Смирнова, В.Н. Твердохлебова, Н.А. Ширкевич и др.

Существенный вклад в разработку концепции государственных и муниципальных финансов России, межбюджетных отношений, финансового обеспечения местного самоуправления внесли труды A.M. Бабича, Е.М. Бухвальда, В.И. Васильева, О.В. Врублевской, А.Г. Грязновой, Л.А. Дробозиной, А.Г. Игудина, А.Н. Костюкова, СП. Кузнецова, A.M. Лаврова, В.Н. Лексина, Ю.И. Любимцева, А.В. Лукьяновой, СИ. Лушина, Л.Н. Павловой, Л.В. Перекрестовой, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, СП. Сазонова, СН. Хурсевича, А.Н. Швецова, М.И. Яндиева и др.

Вопросы централизованного и децентрализованного предоставления общественных благ исследованы такими авторами как Buchanan, J.M., Goetz, C.J., Oates, W.A., Rubinfeld, D.R., Smith A., Tiebout, СМ., Кирдина С.Г., Христенко В.Б., Якобсон Л.И.

Методология оценки финансовой устойчивости территориальных бюджетов исследуется P.P. Ахметовым, Т.В. Дорониной, В.Н. Едроновой, В.В. Ивановым, Н.И. Ияшвили, СА. Каратаевым, В.В. Ковалевым, А.Н. Коробовой, М.Е. Чичелевым, Н.И. Яшиной и др.

В исследование проблем экономической безопасности внесли значительный вклад такие ученые, как Л.И. Абалкин, Р.С. Беков, Б.В. Губин, В.В. Бурцев, Г.Б. Клейнер, Е.А. Олейников, Ю.М. Осипов, В.И. Павлов, В.К. Сенчагов, В.Л. Тамбовцев и др.

Работы этих авторов посвящены проблемам экономической и финансовой безопасности страны и регионов, между тем, именно местные бюджеты являются первичным элементом, обеспечивающим жизненные потребности населения и ресурсы для его развития.

Изученные автором исследования стали стимулом комплексного исследования проблем обеспечения финансовой устойчивости, самостоятельности и безопасности бюджетов муниципальных образований.

Цель диссертационного исследования — теоретическое обоснование взаимосвязи финансовой устойчивости и безопасности бюджета муниципального образования, их оценка и разработка направлений обеспечения финансовой устойчивости местного бюджета.

В соответствии с указанной целью в диссертационной работе поставлены следующие задачи:

• проанализировать влияние реформы местного самоуправления на финансовую устойчивость и самостоятельность муниципальных образований;

• определить содержание категории «финансовая устойчивость местного бюджета»;

• раскрыть содержание финансовой безопасности муниципалитета как главной подсистемы его экономической безопасности в современных условиях;

• разработать систему индикаторов финансовой безопасности местного бюджета и обосновать их значения как предельные;

• составить классификацию факторов (угроз и опасностей) финансовой устойчивости и безопасности как теоретическую основу для разработки мероприятий по их нейтрализации;

• предложить направления укрепления финансовой устойчивости и безопасности местных бюджетов.

Объектом исследования выступили местные бюджеты муниципальных образований Волгоградской области.

Предметом исследования4 стали методы достижения местными бюджетами финансовой устойчивости и безопасности с целью обеспечения социально-экономического развития муниципальных образований.

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретическую базу исследования составили положения теории государственных и муниципальных финансов, труды отечественных и зарубежных экономистов в области теории бюджета, организации бюджетного процесса, построения межбюджетных отношений, финансовой устойчивости и безопасности бюджетной системы.

В работе широко использовались законодательные и нормативные акты в области финансов, бюджета, налогообложения, межбюджетных отношений, финансовой политики, организации местного самоуправления, а также программные документы Президента России, Правительства РФ и органов власти субъектов Федерации, касающиеся вопросов регионального и муниципального бюджетного строительства.

При проведении исследования применялись общенаучные методы системного подхода, а также частнонаучные методы группировки, обобщения, статистического анализа, финансового анализа, экспертной оценки и другие.

Информационно-эмпирической базой исследования послужили данные Федеральной службы государственной статистики, Волгоградского областного комитета государственной статистики, Минфина РФ, Федерального казначейства РФ, Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области, аналитические статьи отечественных и зарубежных ученых, опубликованные в периодической печати и сети Интернет.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Финансовая устойчивость местного бюджета - это комплексное понятие, отражающее такое состояние совокупности денежных фондов, при котором муниципальное образование способно стабильно развиваться, сохраняя свою финансовую безопасность в условиях дополнительного уровня риска. Условиями финансовой устойчивости местного бюджета являются: сбалансированность доходов и расходов для развития, бюджетная самостоятельность и платежеспособность, которые характеризуются способностью органа местного самоуправления мобилизовывать финансовые ресурсы в бюджет, не прибегая к финансовой помощи, а также полно и своевременно отвечать по своим обязательствам.

2. Финансовая безопасность местного бюджета - это предельное состояние финансовой устойчивости, характеризующееся защищенностью от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечивается формирование достаточных финансовых ресурсов муниципального образования, необходимых для выполнения его функций при соответствующем контроле за их формированием и расходованием. Угроза финансовой безопасности муниципального образования - это совокупность условий, факторов и процессов, создающих асимметрию финансовых ресурсов и потребности в них для осуществления социально-экономической политики муниципалитета, нарушающих финансовую самостоятельность и критические значения показателей финансовой безопасности.

3. Главные внешние опасности и угрозы, влияющие на потерю финансовой устойчивости и безопасности местных бюджетов, следующие: принятие на федеральном и региональном уровнях законодательных актов, сокращающих налоговый потенциал местных бюджетов; утрата самостоятельности местного бюджета в связи с недостаточностью доходных источников; сокращение муниципальной собственности вследствие ее передачи на другой уровень бюджетной системы; нестабильность экономики, кризис денежной и финансово-кредитной систем. К внутренним опасностям и угрозам, влияющим на финансовую безопасность, относятся: наличие значительных финансовых обязательств у муниципального образования (большой величины заемных средств); уклонение от уплаты налогов; преднамеренные или случайные ошибки органов- • власти в области бюджетного процесса, связанные с качеством планирования (соотношение плановых и фактических показателей; наличие и исполнение перспективного финансового плана), качеством исполнения бюджета (кредиторская и дебиторская задолженности, казначейское исполнение бюджета), качеством контроля, аналитической работы и последующего применения их результатов в планировании, а также ошибки, приводящие к снижению эффективности деятельности главных распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений по предоставлению бюджетных услуг.

4. Индикаторами финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета являются предельные значения следующих групп показателей: индикаторы бюджетной симметрии (установлены Бюджетным кодексом РФ), доходного потенциала (удельный вес собственных доходов в структуре доходов муниципального бюджета, собственные доходы бюджета на душу населения, исполнение бюджета муниципального образования по доходам) и индикаторы бюджетной обеспеченности (сбалансированность бюджета — соответствие расходов доходам бюджета, бюджетная обеспеченность по расходам на социально-культурные мероприятия в расчете на 1 жителя, удельный вес расходов на социально-культурные мероприятия в структуре расходов бюджета, эластичность социально значимых расходов по отношению к доходам бюджета). В целях создания эффективной модели управления бюджетом муниципального образования необходимо осуществление мониторинга его финансовой безопасности с помощью предложенных индикаторов. Результаты мониторинга финансовой безопасности целесообразно использовать при формировании и реформировании имеющейся сети поселенческих бюджетов.

5. Основным направлением для обеспечения финансовой устойчивости и безопасности местных бюджетов является, укрепление доходной базы муниципальных бюджетов, для реализации которого предлагаются меры по изменению элементов земельного налога, налога на имущество физических лиц, налога на доходы физических лиц и по перераспределению доходных источников между местными бюджетами таким образом, чтобы обеспечить наиболее равномерное поступление доходов в местные бюджеты всех уровней, создав стимулы для повышения эффективности администрирования доходов, как для муниципальных районов, так и для поселений.

6. В целях обеспечения финансовой устойчивости и безопасности местных бюджетов и повышения эффективности деятельности местного самоуправления необходимо уточнение их расходных полномочий:

- за поселениями должны быть закреплены такие полномочия по предоставлению бюджетных услуг, потребление которых локализовано в границах данного муниципального образования, что создает предпосылки для повышения качества бюджетных услуг, повышения эффективности использования бюджетных средств (полномочия в сфере дошкольного образования и содержания фельдшерско-акушерских пунктов), за счет изъятия данных полномочий из ведения муниципальных районов;

- муниципальным районам необходимо предоставить дополнительные полномочия, которые прежде ими осуществлялись, и потребность в которых , по-прежнему сохраняется, такие как полномочия по проведению культурно-массовых мероприятий районного масштаба, что даст возможность району принимать программы, ориентированные на развитие учреждений культуры поселений.

Научная новизна положений, полученных и представленных к защите:

• уточнена сущность финансовой устойчивости местного бюджета как комплексного понятия, отражающего такое состояние совокупности денежных фондов и каждого фонда в отдельности, которое выражается в ее неподверженности колебаниям под воздействием внутренних и внешних факторов;

• разработаны индикаторы финансовой безопасности местного бюджета, включающие индикаторы бюджетной симметрии, доходного потенциала и бюджетной обеспеченности и обоснованы их предельные значения, отклонение от которых свидетельствует о потере муниципальным образованием финансовой устойчивости;

• уточнена сущность угрозы финансовой устойчивости и безопасности бюджета муниципального образования, раскрыты внешние и внутренние угрозы, что позволяет разработать мероприятия по их нейтрализации;

• предложены меры по укреплению доходной базы муниципальных бюджетов и направления межбюджетного разграничения расходных полномочий местных бюджетов, позволяющие снизить удельный вес расходов в бюджетах на содержание органов управления, и, следовательно, и себестоимость отдельной бюджетной услуги.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость диссертации определяется тем, что исследуемые в работе научные и практические проблемы непосредственно связаны с решением задачи повышения эффективности формирования и исполнения местных бюджетов в условиях реформы местного самоуправления на основе достижения финансовой устойчивости и безопасности. В работе раскрыта взаимосвязь финансовой устойчивости и безопасности местных бюджетов, системно представлены угрозы и опасности их утраты.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что предложенная система индикаторов может быть применена для мониторинга финансовой безопасности местного бюджета, а разработанные направления укрепления его доходной базы и уточнения расходных полномочий способствуют обеспечению финансовой устойчивости территориальных звеньев бюджетной системы.

Материалы диссертации могут использоваться при преподавании дисциплин «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы» и в практической деятельности органов местного самоуправления при оптимизации доходов и расходов муниципальных бюджетов в целях обретения финансовой устойчивости и самостоятельности.

Апробация работы. Основные выводы и рекомендации диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных, всероссийской и межвузовских научно-практических конференциях (2003-2007 гг.) в гг. Санкт-Петербурге, Пензе, Волгограде.

Публикации. По проблематике диссертационного исследования опубликовано 9 научных работ объемом 3,15 п.л. (авторский вклад 2,51 п.л.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения, списка использованной литературы из 203 источников, 18 приложений. Работа иллюстрирована 3 рисунками, 13 таблицами.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, формулируется ее цель и задачи, приводятся сведения о научной новизне, теоретической и методологической, основе, теоретической и практической значимости проведенного исследования, сведения о предмете и объекте исследования, а также о степени апробации, излагаются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая «Теоретические основы формирования местных бюджетов» — уточняет содержание местного бюджета и его значимость в реализации государственной финансовой политики. Актуализируется понятие «межбюджетные отношения» и анализируется финансовое состояние местных бюджетов в условиях их реформирования.

В главе второй «Взаимосвязь финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета» раскрывается понятие финансовой устойчивости местного бюджета, выделяются ее сущностные характеристики, определяется взаимосвязь с финансовой безопасностью, выявляются факторы финансовой устойчивости и безопасности, предлагается система индикаторов, определяющих предельные значения финансовой устойчивости местного бюджета.

В третьей главе «Направления повышения финансовой устойчивости и финансовой безопасности местных бюджетов» содержатся основные направления укрепления доходной базы местных бюджетов и межбюджетного разграничения расходных полномочий на примере Волгоградской области в целях повышения финансовой устойчивости местных бюджетов.

В заключении обобщаются результаты исследования, формулируются выводы и предложения.

## Местное самоуправление: понятие, финансовое обеспечение

Развитие демократических принципов в государственном устройстве и управлении, происходящее в последние десятилетия в России, сделало обязательным компонентом системы государственного управления органы местного самоуправления, наделенные народом управленческими и финансово-бюджетными правами. Резко возросла и продолжает расти роль территориальных финансов в общегосударственной финансовой системе. Соответственно, возрастает и роль местных бюджетов.

Значимость местных бюджетов в муниципальной России определяется тем, что они, мобилизуя и расходуя финансовые средства, обеспечивают наряду с бюджетами других уровней выполнение на территории муниципальных образований основных направлений государственной социально-экономической политики и решение вопросов жизнедеятельности местных сообществ.

Термин «местное самоуправление» в разных странах в разное время и разными авторами понимался различно. По определению жившего в начале XX века германского учёного Г. Еллинека, «самоуправление - это есть государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, — управление, которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц».

В дореволюционных земских кругах было распространено определение Н.И. Лазаревского: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и её населением»2.

Теоретики местного самоуправления, британские учёные И. Редлих и П. Ашлей определяют местное самоуправление как осуществление местными жителями, или их избранными представителями, тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью, или которые принадлежат им по общему праву3.

По мнению Л.А. Велихова, с точки зрения марксизма местное самоуправление следовало бы определить как государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения4.

При определении современного понятия «местное самоуправление» необходимо учитывать и то, каким образом оно раскрывается в действующем законодательстве Российской Федерации и в Европейской Хартии местного самоуправления. Необходимость учёта положений Европейской Хартии местного самоуправления вызвана вступлением России в Совет Европы и ратификацией в связи с этим названной Хартии. Она определяет понятие «местное самоуправление» следующим образом:

«1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

## Финансовая устойчивость местного бюджета

До настоящего времени не существует единого научного подхода к определению устойчивости финансовой системы в целом и бюджета как основного ее элемента в частности, хотя прикладными исследованиями в этой области с целью создания информационно-аналитической базы для кредиторов и инвесторов, определения уровня региональных инвестиционных рисков, кредитоспособности органов власти субъектов РФ занимаются многие рейтинговые и информационные агентства, в частности EA-Ratings, Центр экономического анализа «Интерфакс», рейтинговое агентство «Эксперт-РА».

Ряд авторов формулируют понятие финансовой устойчивости региона по аналогии с финансовой устойчивостью предприятия. Профессор Ковалев В.В. с позиции расходов предприятия к показателю финансовой устойчивости относит коэффициент покрытия, определяемый отношением прибыли к величине постоянных, иначе - обязательных расходов62. Отсюда финансовая устойчивость региона может быть определена через соотношение финансовых ресурсов (для предприятия - прибыли) и необходимых (для предприятия - постоянных) расходов субъекта РФ.

Указанный подход используется Б.А. Райзбергом, Л.Ш. Лозовским, Е.Б. Стародубцевой, которые полагают, что финансовое состояние региона — такое его состояние, которое характеризуется наличием у него финансовых ресурсов, обеспеченностью денежными средствами, необходимыми для его деятельности, поддержания нормального режима работы, осуществления расчетов с другими субъектами .

С.А. Каратаев в, рамках идентичности принципов функционирования предприятия и бюджетной системы считаем, что бюджетная устойчивость — такое осуществление деятельности по управлению бюджетом и другими финансовыми потоками региона, при котором орган государственной власти в течение длительного периода времени обладает возможностью формировать, распределять и использовать финансовые ресурсы через бюджет для осуществления всех своих полномочий, покрытия обязательств перед физическими и юридическими лицами, а также для финансирования развития региона .

P.P. Ахметов так определяет экономическую и финансовую устойчивость: «Экономическая устойчивость - это способность экономической системы и объектов системы противостоять циклическим (колебательным) явлениям в экономике, а также воздействию внешних факторов. Стабильность финансовых отношений и связей объекта или системы можно рассматривать как финансовую устойчивость. Финансовая устойчивость - составная часть общеэкономической, поэтому она тоже отражает способность противостоять внутренним и внешним факторам, пытающимся вывести систему из равновесия»65.

## Пути укрепления доходной базы местных бюджетов

По результатам проведенного нами анализа в Главах 1 и 2, установлено, что реформирование бюджетной системы Российской Федерации и законодательное закрепление четырех бюджетных уровней с выделением бюджетов муниципальных районов и городских округов, а также бюджетов сельских и городских поселений проявилось в распределении расходных полномочий и доходных источников между бюджетами различных уровней, основной целью- которого было повышение самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Однако, Федеральный закон № 120-ФЗ, законодательно закрепивший за местными бюджетами доходные источники, не учитывает ряд дополнительных расходных полномочий, переданных на уровень муниципалитетов, закрепленных законами 131-ФЗ, 199-ФЗ, 73-ФЗ, 210-ФЗ112. Осуществление новых полномочий влечет за собой увеличение расходных обязательств местных бюджетов, при этом нельзя, не отметить, что- ранее закрепленные расходные полномочия исполнялись местными бюджетами на минимально достаточном уровне, который позволял лишь сохранить муниципальную бюджетную базу без осуществления эффективного инвестиционного развития муниципальной бюджетной сферы.

Массовое недовольство органов власти финансовыми механизмами в рамках муниципальной реформы объясняется концептуальным противоречием, заложенным в ее основу. Достаточно жесткое регулирование перечня вопросов местного значения и территориальных основ местного самоуправления сопровождалось отсутствием каких-либо существенных гарантий по финансовой поддержке местных бюджетов. Между тем, если государство определяет территорию и полномочия муниципального образования, было бы логично, чтобы оно брало на себя какие-либо обязательства по финансовому обеспечению данных полномочий. Однако законодательством никакие подобные обязательства не предусмотрены. Субъекты Федерации сами определяют, какой объем средств они готовы направить на финансовую помощь и софинансирование расходов муниципальных образований. По вопросам местного значения на местном уровне должны устанавливаться муниципальные стандарты и нормативы финансирования расходов исходя из сложившихся бюджетных ограничений. Таким образом, в законодательстве заложена возможность существенной дифференциации в уровне муниципальных услуг как в различных регионах, так и в рамках одного субъекта Федерации.

Подобный либеральный подход к организации- системы финансирования муниципальных образований плохо сочетается- с детальным централизованным регулированием других аспектов деятельности муниципальных образований. Если ставка делается на заинтересованность муниципалитетов в росте собственных доходов и оптимизации расходов, то государство должно дать достаточную степень свободы при формировании компетенции либо муниципальных образований, либо территории (что представляется более предпочтительным). В отсутствие подобной, свободы противоречие между регулированием механизмов финансирования и других аспектов деятельности муниципальных образований неизбежно будет проявляться в достаточно острых формах.