Лазарева Наталья Владимировна. Управление региональными финансами : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2000 378 c. РГБ ОД, 71:01-8/278-3

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ ТЕРРИТОРИИ 11

1.1 . Финансовые ресурсы субъектов рф как многоаспектный объект управления

1.2.Методология и методика управления региональными финансами в промышленно развитых странах '. 30

1.3 .Взаимодействие макгоэкономических показателей региона и пюгнозные оценки состояния его финансовых ресурсов 49

ГЛАВА2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ 75

2.1 .Эволюция бюджетной системы рф. развитие правовых основ ее функционирования 75

2.2.Стратегия и этапы утравленш бюджетными ресурсами в рф 118

2.3.Современные тенденции бюджетного регулирования в регионах 137

ГЛАВА З. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА 163

З.1 .Актуальные вопросы институциональных основ бюджетного контроля 163

3.2.Зарубежные модели взаимодействия высших федеральных и местных контрольно-ревионных танов . 193

3.3.Экономический анализ как элемент управления финансовыми ресурсами территории 209

ГЛАВА 4. Приоритеты эффективности управления централизованными финансовыми ресурсами субъектов РФ...... 228

4.1 Необходимость и критерии классификации местных бюджетов 228

4.2.Новые технологии контрольно-аналитической работы 242

4.3 .Концептуальные положения реформирования бюджетного законодательства территорий 260

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ..289

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ... 299

ПРИЛОЖЕНИЯ 323

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования.*Проблема совершенствования методов управления государственными финансами всегда относилась к числу наиболее важных в экономической науке. Она особенно актуальна на современном этапе развития страны. Существующие в настоящее время проблемы бюджетного процесса столь велики, что пока невозможно говорить о завершении формирования системы управления финансовыми ресурсами как на региональном, так и федеральном уровнях. На практике имеет место недостаточная обоснованность бюджетных показателей.

Последние годы стали периодом обострения кризиса межбюджетных отношений, проявляющегося в усилении субъективизма, практики неденежного исполнении бюджетов разных уровней. Основная причина такого положения - резкие диспропорции между сосредоточенными на региональном и местном уровне значительными расходными обязательствами, с одной стороны, и имеющимися доходными источниками, с другой.

Принятие Бюджетного кодекса РФ стало существенным шагом на пути повышения эффективности бюджетного процесса. Тем не менее, многие его положения не исключают неэффективного управления государственными финансами.

Определение и осуществление комплекса мер, направленных на преодоление кризисных явлений в России, переосмысление роли государства в регулировании экономики, потребность в создании надежных правовых и экономических гарантий эффективности управления региональными финансами предполагает необходимость уточнения методологии управления финансовыми ресурсами территорий, проведение углубленного анализа современной практики их формирования и использования. Необходима выработка рекомендаций по адекватному распределению доходных источников между органами власти и управления субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях наилучшего финансирования тех расходов, которые на них возложены. В связи с этим, исследование экономических и правовых аспек-

4 тов управления, в том числе контроля за формированием и использованием

финансовых ресурсов территорий представляется актуальным как с теоретических позиций, так и с точки зрения конкретных методик, позволяет сделать выводы о степени обоснованности и экономической значимости проводимых преобразований.

Функционирование отдельных элементов управления региональными финансами является предметом изучения достаточно большого круга экономистов, как в Российской Федерации, так и за рубежом. Отдавая должное значимости таких исследований для развития финансовой науки и практики управления финансовыми ресурсами, следует отметить, что публикации, посвященные анализу названных вопросов, являются недостаточно комплексными.

*Выбор основных направлений работы*определился:

-экономической ситуацией, сложившейся в переходный период, требующей принятия на федеральном, региональном и местном уровнях соответствующих управленческих решений в области финансов;

-необходимостью корректировки нормативно-правовой базы, регламентирующей различные аспекты бюджетных полномочий субъектов РФ, органов местного самоуправления, в связи с противоречивостью правового обеспечения процессов формирования и использования бюджетных ресурсов территорий, нерешенностью многих практических проблем в этой области;

-потребностью в совершенствовании концепции межбюджетных отношений;

-новым качеством местных бюджетов в бюджетной системе страны в современных условиях и перспективе с учетом классификационных критериев;

-необходимостью дальнейших теоретических исследований по организации анализа и контроля за бюджетными ресурсами территории как важных элементов управления.

5 *Предметом диссертационного исследования*является процесс управления финансами на уровне субъектов РФ и их муниципальных образований по всему комплексу составляющих его элементов, детально - контроль за формированием и использованием бюджетных ресурсов как наиболее проблемная и наименее исследованная стадия процесса управления.

*Объектом исследования*являются финансовые ресурсы субъектов РФ и органов местного самоуправления, правовое обеспечение деятельности органов власти и управления регионов в области формирования и использования централизованных финансовых ресурсов территории, бюджетное регулирование, технологии контроля.

*Цели и задачи диссертационной работы*заключаются в том, чтобы на основе изучения методологии и анализа методики формирования и использования финансовых ресурсов территорий, путей развития финансового контроля в России й ряде зарубежных стран обозначить элементы Концепции совершенствования управления финансовыми, в том числе бюджетными, ресурсами территорий, а также:

-исследовать методологические подходы к управлению финансовыми ресурсами территорий;

-обосновать структурные особенности централизованных финансовых ресурсов, предложить новые принципы их формирования и использования на местном уровне;

-разработать и аргументировать новые элементы концепции бюджетного регулирования на региональном и местном уровне с учетом дифференцированного подхода;

-предложить более совершенные технологии контрольно-аналитической работы;

-обосновать приоритеты эффективного управления централизованными финансовыми ресурсами субъектов РФ.

^ Цели и задачи, поставленные в исследовании, предполагают разработку

" основных элементов Концепции совершенствования управления финансовы-

ми, в том числе бюджетными, ресурсами территорий.

Реализация поставленных целей потребовала проведения: -детального исследования содержания и структуры финансовых ресурсов субъектов РФ и муниципальных образований;

-анализа нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок функ  
ционирования бюджетной системы и организации бюджетного процесса в  
регионах;  
^ -теоретического осмысления тенденций развития системы местных

бюджетов, конструктивного исследования практики их исполнения;  
-исследования методологии и методики функционирования территори-

альных бюджетов в промышленно развитых странах, оценки возможностей использования зарубежного опыта регионального финансового управления и контроля в Российской Федерации;

-систематизации актуальных институциональных проблем бюджетного контроля;

-обоснования предложений по совершенствованию технологий контрольно-аналитической работы применительно к бюджетным показателям с адекватной нормативной регламентацией.

*Методологическую основу исследования*составили диалектический ме  
тод познания, предопределяющий изучение экономических процессов в их  
постоянном развитии и взаимосвязи; труды отечественных теоретиков и  
практиков в области финансов, бюджета и контроля: A.M. Александрова,  
Д.А. Аллахвердяна, И.А.Белобжецкого, Н.Г.Белова, В.Г. Болдырева, О.Д. Ва-  
силика, А.А. Ветрова, Э.А. Вознесенского, О.В.Врублевской, Ю.А. Данилев  
ского, Т.В. Демченко, Л.А. Дробозиной, В.П. Дьяченко, Е.В. Коломина, Н.П.  
Кондракова, В.В. Лаврова, Д.С. Молякова, П.С. Никольского, В.Д. Новодвор  
ской), Л.П. Павловой, В.Ф. Палия, В.Г. Панскова, В.И. Петровой, Ю.В. Пе-  
» шехонова, К.Н. Плотникова,Т.А. Поздняковой, Г.В. Поляка, Г.Л. Рабиновича,

7 М.М. Рапопорта, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, В.И. Рыбина, Б.М.

Сабанти, Р.С. Сайфулина, Я.В. Соколова, Н.Г. Сычева, М.И. Ткачук, А.Д. Шеремета, Г.К. Шеховцова, Д.Г. Черника и др., а также труды зарубежных ученых-экономистов: Н. Brittain, W.Clarke, H.Codrington, G.Drain, J.M.Drummond, F.George Break, L.Santow, D.Scoain, P.Sobel, Y.Werrek и др. В работе применялись системный подход, экономическое и графическое моделирование, прогнозирование и другие методы. В процессе исследования автором широко использовались данные Госкомстата, Минэкономики, Минфина и Счетной палаты Российской Федерации, нормативные и фактические материалы зарубежных стран, а также материалы конференций и семинаров по проблемам финансово-бюджетных отношений. Обобщены и проанализированы нормативно-законодательные акты органов власти и управления различных бюджетных уровней по финансам, бюджету, контролю; материалы периодических изданий, экспертно-аналитических центров и институтов, министерств, комитетов и управлений органов исполнительной власти, соответствующих комитетов (комиссий) органов представительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, в том числе Ростовской и Ленинградской областей, г. Санкт-Петербурга, муниципальных образований Северо-Кавказского и Северо-Западного регионов.

*Научная новизна*диссертационной работы определяется тем, что в ней на основе исследования методологических, методических и правовых основ управления региональными финансами *предложен комплекс мер, направленных на решение важной государственной задачи — обоснована необходимость формирования, разработаны элементы Концепции совершенствования управления финансовыми ресурсами территорий.*

К числу наиболее значимых новых научных результатов, выносимых автором на защиту, можно отнести следующие:

-уточнены понятия «региональные финансовые ресурсы», «финансовые фонды», «бюджетный план» и др.;

. 8 -рекомендованы и аргументированы новые аспекты стратегии бюджетной политики муниципальных образований субъектов РФ;

-обоснована необходимость и предложены параметры дополнительной правовой регламентации бюджетного процесса в субъектах РФ, принятия соответствующих региональных нормативных актов на основе Бюджетного кодекса РФ с учетом специфики региона;

-сформулированы задачи и уточнены функции Баланса финансовых ресурсов в управлении финансами территории;

-на основе проведенного анализа прогнозных оценок состояния финансовых ресурсов региона, доказана необходимость составления и предложена методика формирования показателей перспективного финансового плана -прогноза для муниципальных образований;

-впервые теоретически обоснована и проведена классификация местных бюджетов по ряду основополагающих признаков;

-разработаны предложения методологического, правового, организационного характера по реформированию системы межбюджетных отношений, предложен новый механизм предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям из вышестоящих бюджетов на основе дифференцированного подхода;

-аргументирована необходимость совершенствования форм и методов бюджетного контроля в современных условиях, аудита бюджетных показателей, предложена Методика аудита доходов местных бюджетов, разработаны стандарты,.регламентирующие организацию бюджетного аудита;

-предложены направления реорганизации системы органов бюджетного контроля субъектов РФ, обоснована их структура.

В работе содержатся и более частные результаты исследования, отличающиеся научной новизной.

*Практическая значимость выполненного исследования*заключается в разработке конкретных предложений по совершенствованию управления финансовыми ресурсами субъектов РФ, доведению целого ряда теоретических

9 положений и выводов до уровня конкретных практических рекомендаций,

методик и стандартов.

Основные положения диссертационного исследования прошли научную и практическую апробацию, доложены и одобрены на международных, российских, региональных семинарах, конференциях в 1998-2000гг.

Результаты работы отражены в 4-х монографиях: «Финансовые ресурсы органов местного самоуправления: история, структура, регулирование», «Аудит в системе управления доходами местных бюджетов», «Финансовый контроль как элемент управления финансовыми ресурсами территории», «Управление бюджетными ресурсами территорий». Всего основные положения диссертации нашли отражение в 12 публикациях обпщм объемом 58,1п.л.

Материалы исследования используются в учебном процессе на кафедре управления и экономики Таганрогского института управления и экономики, в практической работе Комитета финансов Ленинградской области, Министерства финансов Ростовской области, финансового управления Администрации города Таганрога, Контрольно-счетной палаты Ленинградской области, других контрольных органов.

Авторская позиция отражена в решениях исполнительных органов власти Ростовской области по вопросам регионального аспекта бюджетного регулирования и контроля, при разработке отдельных законодательных актов Ростовской и Ленинградской областей, г.Таганрога. Теоретические, практические выводы, предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы органами власти и управления других субъектов РФ, органами местного самоуправления при формировании региональной финансово-бюджетной политики, разработке и реализации Концепции совершенствования управления финансовыми ресурсами территорий.

*Структура диссертационной работы*обусловлена поставленными целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка литературы и приложений. Во введении обосновы-

10 вается актуальность темы, определяются цели, логическая структура, предмет и объект исследования, научная новизна и практическая значимость работы. В первой главе рассматриваются методологические основы управления финансовыми ресурсами территории; их содержание; доказывается необходимость составления и предлагается методика формирования показателей перспективного финансового плана - прогноза для муниципальных образований. Во второй главе исследуются теоретические аспекты бюджетного регулирования, анализируются эволюция бюджетной системы и развитие правовых основ ее функционирования; рассмотрена стратегия управления централизованными финансовыми ресурсами; аргументируются современные тенденции бюджетного регулирования в регионах РФ; предлагается новый механизм предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям из вышестоящих бюджетов на основе дифференцированного подхода на базе обоснованной автором классификации местных бюджетов. В третьей главе исследуются проблемы, стоящие перед контрольными органами, актуальные вопросы институциональных основ и практики бюджетного контроля, используемые формы взаимодействия между высшими федеральными и местными контрольными органам в промышленно развитых странах; подчеркивается возрастание роли экономического анализа в управлении региональными финансами; предлагается классификация видов анализа бюджетных показателей муниципальных образований. В четвертой главе обосновываются необходимость и критерии классификации местных бюджетов, новые технологии контрольно-аналитической работы, концептуальные положения бюджетного законодательства территорий. В заключении приводятся основные выводы и предложения, полученные в ходе проведенного исследования.

Общий объем работы 378 страниц, список используемой литературы 316 наименований, 35 таблиц, 8 схем, 33 приложения.

## Финансовые ресурсы субъектов РФ как многоаспектный объект управления

На современном этапе развития экономики стали насущными вопросы как теоретического, так и практического характера, затрагивающие сферу применения новых принципов экономических отношений. Потребовали некоторой корректировки приоритеты социально-экономического развития общества. Возросла степень актуальности совершенствования процесса формирования, использования, контроля финансовых ресурсов субъектов РФ, муниципальньїх образований.

Прежде чем рассмотреть финансовые ресурсы как многоаспектный объект управления автор посчитал необходимым обозначить свою позицию применительно к терминологии, исследуемой в работе. Следует проводить различия между понятиями «финансы», «финансовые ресурсы», «финансовые фонды». Полагаем правомерным рассматривать финансы как «систему денежных отношений, порождаемых государством, связанную с распределением и перераспределением стоимости ВВП и части национального богатства. Финансовые ресурсы представляют собой материальное содержание финансов. Они образуются в процессе распределения и перераспределения ВВП как обособившаяся часть денежного потока, оставшаяся в распоряжении предприятий и государства».1 Данную точку зрения поддерживает большинство экономистов. Большая роль в разработке проблем сущности финансов принадлежит экономистам: A.M. Александрову, Д.А. Аллахвердяну, A.M. Бирману, Э.А. Вознесенскому, А.П. Гокиели, В.П. Дьяченко, Г.М. То-чильникову и др. Отдавая должное существующим исследованиям, вместе с тем необходимо отметить, что многие вопросы теории финансов, финансовых ресурсов разработаны все еще недостаточно. Это проявляется, в частноста, в наличии разнообразных точек зрения по вопросу о функциях финансов, содержания «финансовых ресурсов». Необходимой «отправной точкой» в конкретизации сущности финансовых ресурсов является для автора определение финансов, данное Вознесенским Э.А., рассматривающим последние как систему императивных, порожденных государством, экономических (денежных) отношений, в процессе2 которых образуются и используются денежных фонды3. «Относительная» стабильность сущности и функции денег, раскрытых К. Марксом, не адекватна финансам. Трактовки понятий финансов встречаются в самых ранних работах, посвященных функциям государства, его роли в управлении экономикой. Однако роль финансов в управлении общественными процессами с изменением налоговой, бюджетной политики страны также меняется. Неверно полагать, что отсутствие единой трактовки понятия той или иной экономической категории отражает диалектику его движения. Так, Точильников Г.М. в работе «Вопросы советских финансов» отмечал, что отсутствие единой трактовки важнейших вопросов сущности и функции финансов - это в порядке вещей, так как отражает диалектику движения понятий4. В Толковом словаре живого великорусского языка В. Даля финансы - это «государственная казна и счоты ея. Все что относится до прихода и расхода государства»5. Для определения взаимосвязи понятий финансы, финансовые ресурсы необходимо обратиться к слову «потенциальный». Потенциальный приводится в словаре как «возможный, могущий проявиться»6.

## .Эволюция бюджетной системы рф. развитие правовых основ ее функционирования

В условиях необходимости усиления функций государства в экономике, обеспечения единого правового пространства и укрепления вертикали исполнительной власти, одним из основных элементов бюджетной политики государства является создание эффективной бюджетной системы страны. Несмотря на то, что с каждым годом идет интенсивная работа по совершенствованию финансовых взаимоотношений между бюджетами разных уровней, формирование бюджетной системы, отвечающей требованиям ускоренного экономического развития в России, еще не завершено. Каждый субъект РФ, учитывая конкретные проблемы и особенности социально-экономического развития, самостоятельно определяет новые аспекты стратегии своей бюджетной политики, в соответствии с обозначенными приоритетами бюджетной политики страны. Существующее законодательство, однако, не дает возможности четко очертить сферу финансовой компетенции органов власти различных уровней. Ни региональные власти, ни органы местного самоуправления не обеспечены источниками собственных доходов для надлежащего выполнения имеющихся обязательств по расходам.

Рассмотрение теоретических аспектов бюджетного регулирования невозможно без анализа эволюции развития бюджетной системы и бюджетных правоотношений в РФ. В настоящее время в России функционирует трехуровневая бюджетная система, включающая в себя следующие звенья:

-федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды;

-бюджеты субъектов РФ!- региональные (республиканские бюджеты республик в составе РФ; краевые, областные, окружные бюджеты краев, областей и округов, бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; -местные бюджеты или бюджеты муниципальных образований2 (городские бюджеты городов, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты городских районов, районные бюджеты сельских районов, районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов, бюджеты городов районного подчинения, бюджеты муниципального образования муниципального округа).

Вопросы содержания бюджетов территорий и местных бюджетов, проблемы бюджетного процесса исследовались в трудах: Васильевой М.В., Врублевской О.В., Горбуновой О.Н., Котляревского СИ., Кузнецова СМ., Озерова П.М., Павловой Л.П., Плотникова К.И., Поляка Г.Б., Ровинского Е.А., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М.,Солянниковой СП, Ткачук М.И., Филимонова Б.И., Хесина Я.Б., Черника Д.Г., Шеховцова Г.К., Ширкевич Н.А.,Шохина СО. и других российских ученых \

## .Актуальные вопросы институциональных основ бюджетного контроля

В настоящее время Россия переживает период становления рыночных отношений, в ней происходят преобразования многих государственных институтов. Большое значение приобрели вопросы разграничения полномочий между органами власти и управления различных бюджетных уровней, поскольку отдельные их аспекты до сегодняшнего дня не установлены законодательством однозначно. Четкая правовая регламентация организации финансово-бюджетного контроля в субъектах РФ, муниципальных образованиях важна и необходима, так как к вопросам его организации имеют причастность весьма значительное число компетентных органов1. В настоящее время место, роль, состав и структура органов финансово-бюджетного контроля РФ определяется бюджетным устройством страны в целом, функциями и задачами, решаемыми государством на данном этапе развития. В бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» указано, что только эффективная система управления государственными финансами позволит наладить открытые и справедливые отношения между государством и обществом, а перевод бюджетов всех уровней на казначейское исполнение - обеспечит «контроль общества за использованием бюджетных ресурсов». Особая значимость бюджетного контроля на современном этапе предопределяется во многом стратегическими ориентирами бюджетной политики государства, основными элементами авторской Концепции совершенствования управления региональными финансовыми ресурсами:

Так, в Ростовской области насчитывается более десяти государственных органов, шатающихся финансово-бюджетным контролем. -принятием налоговых законов, вводящим отмену большинства льгот, вытеснение неденежных форм расчетов и другие меры, позволяющие сделать налоговую систему менее обременительной для налогоплательщиков. По результатам проверок и ревизий, проведенных в 1997 году Счетной палатой РФ выявлено выделение средств федерального бюджета с нарушением установленного порядка на финансирование в виде векселей и казначейских обязательств - 103,2 млрд. рублей; на проведение взаимозачетов между федераль-ными и региональными бюджетами - 77,9 млрд. рублей . Неденежные формы уплаты налогов в бюджеты разных уровней порождают порой беспроцентный кредитный ресурс, допуская случаи оформления взаимозачетов по операциям, не относящимся непосредственно к расходам бюджета;

-необходимостью проведения инвентаризации и оценки эффективности бюджетных расходов и обязательств, включая целевые программы;

-необходимостью сокращения заведомо неэффективных расходов; -обязательностью проведения регулярных проверок степени нуждаемости получателей в адресной социальной помощи, в целях уточнения и сокращения обязательств государства;

-необходимостью обеспечения реалистичности бюджетов всех уровней, обоснованности и достоверности бюджетного учета и др.