Гришунина, Инна Александровна. Совершенствование управления бюджетами административно-территориальных образований : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. - Нижний Новгород, 2006. - 276 с. : ил.

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Организационные аспекты управления бюджетами административно - территориальных образований на современном этапе 8

1.1. Теоретические аспекты управления бюджетами административно-территориальных образований 8

1.2. Современное состояние и проблемы управления бюджетами административно - территориальных образований 27

Глава II. Методология совершенствования управления бюджетами административно - территориальных образований 43

2.1. Методика проведения экспертизы прогноза консолидированного бюджета субъекта РФ 43

2.2. Методика оценки риска функциональных расходов бюджетов административно-территориальных образований 47

2.2.1. Понятие бюджетного риска и существующие методы его оценки 47

2.2.2. Методологический инструментарий оценки риска функциональных расходов бюджетов административно - территориальных образований 55

2.3. Методика оценки финансового состояния и качества управления бюджетами административно - территориальных образований 64

Глава III. Практическая реализация результатов диссертационного исследования (на примере консолидированного бюджета и бюджетов административно-территориальных образований Нижегородской области) 76

3.1. Экспертиза консолидированного бюджета Нижегородской области на 2005 год 76

3.2. Оценка риска функциональных расходов консолидированного бюджета Нижегородской области за 2001 -2004 годы 118

3.3. Оценка финансового состояния и качества управления бюджетами административно - территориальных образований Нижегородской области за 2001 -2004 годы 137

Заключение 156

Библиографический список 165

Приложения 181

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**В условиях рыночной экономики, основанной на многообразии форм собственности, главной целью всех реформ является создание эффективных механизмов государственного управления. Новые экономические отношения, складывающиеся между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в настоящее время, требуют постоянного совершенствования форм и методов управления финансовыми ресурсами вверенных им территорий.

Поскольку успешность функционирования всей бюджетной системы РФ, в конечном счете, зависит от функционирования бюджетов субъектов РФ и бюджетов административно-территориальных образований, находящихся на их территории, степень ответственности за каждое принимаемое управленческое решение на том или ином уровне власти, в настоящее время, значительно возрастает.

В связи с этим требуется большая глубина проработанности в управленческой аналитике, которая невозможна без применения современных, научно обоснованных методов анализа управленческой деятельности. Проблема недостаточности научных разработок обоснованных методик, приводящих к повышению эффективности принимаемых управленческих решений, приобретает важнейшее значение.

В сложившихся условиях становится актуальным исследование современного состояния и проблем управления бюджетами административно -территориальных образований путем оценки их финансового состояния, качества управления и наличия бюджетного риска с целью повышения эффективности управления соответствующими бюджетами и, как результат, улучшение финансового состояния территории и качества жизни ее населения.

**Степень научной разработанности проблемы.**Проблемам управления бюджетами, в том числе вопросам совершенствования этого процесса,

**4**посвящено значительное количество научных исследований. В последние не  
сколько лет этому уделяют большое внимание такие российские ученые и  
экономисты, как С.С. Артемьева, Н.В. Бакша, О.В. Врублевская, В.В. Гаму-  
кин, И.В. Горский, И.И. Иванов, А.С. Кокин, Н.А. Колесникова, К.А. Лай  
кам, Л.П. Павлова, В.Г. Пансков, Б.Е. Пеньков, Г.Б. Поляк, М.В. Рома  
новский, А.П. Свинцова, В.К. Сенчагов, И.Е. Умарова, В.Д. Фетисов, Д.Г.  
Черник, М.В. Ширяев, Т.Ф. Юткина, К.В. Якушева, Н.И. Яшина и др.

Однако в центре внимания ученых и практиков чаще оказываются проблемы бюджета как экономической категории с теоретической точки зрения, проблемы бюджетной сферы в целом в Российской Федерации и проблемы федерального бюджета.

Вопросы, касающиеся разработки научно обоснованных методик, применение которых будет способствовать совершенствованию управления бюджетами административно-территориальных образований (АТО), в научных исследованиях рассмотрены недостаточно полно.

Отдавая должное названным авторам, необходимо отметить, что меняющиеся социально-экономические условия предъявляют все новые требования к исследованиям в области управления бюджетами АТО.

Возникает необходимость совершенствования научных разработок с учетом требований меняющегося законодательства и практического опыта.

В современных научных разработках недостаточно внимания уделено вопросу проведения экспертизы параметров прогноза консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на стадии его рассмотрения в органах законодательной власти.

В существующих научных исследованиях оценки бюджетного риска не затрагиваются вопросы оценки степени риска функциональных расходов бюджета территории, что актуально в современных условиях, когда на уровне субъекта РФ, в рамках действующего законодательства, принимается решение о передаче полномочий по финансовому обеспечению тех или иных расходов нижестоящему бюджету и наоборот.

В методиках бюджетного анализа, используемых органами государственной власти всех уровней при оценке финансового состояния и качества управления бюджетами административно-территориальных образований, отсутствуют механизмы применения интегральных показателей.

Актуальность и недостаточная научная разработанность проблемы совершенствования управления бюджетами административно - территориальных образований определили выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

Исходя из вышеизложенного, **целью диссертации**является совершенствование методических основ и практических механизмов реализации управления бюджетами административно - территориальных образований.

**Задачи исследования.**Для достижения намеченной цели автором предлагается решение следующих задач:

разработать методику проведения экспертизы параметров прогноза консолидированного бюджета субъекта РФ на стадии его рассмотрения в органах законодательной власти;

сформировать систему показателей оценки риска функциональных расходов бюджетов АТО;

разработать методику оценки риска функциональных расходов бюджетов АТО на основе определения итогового комплексного показателя;

классифицировать функциональные расходы бюджета АТО по степени риска;

разработать методику оценки финансового состояния и качества управления бюджетами АТО на основе интегрированных показателей;

классифицировать АТО по группам на основе оценки финансового состояния бюджета и качества управления бюджетом.

**Предметом исследования**в диссертационной работе является совокупность теоретических и практических вопросов управления бюджетами АТО в период реформирования бюджетной системы Российской Федерации.

Объектом **исследования**диссертационной работы являются консолидированный бюджет и бюджеты АТО Нижегородской области.

**Теоретической и методологической основой**диссертационного исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых в области управления финансами. В исследовании использованы методы экономического, системного анализа, математической статистики.

**Информационная база**- законодательные акты РФ и Нижегородской области, данные годового отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ и годового отчета об исполнении консолидированного бюджета Нижегородской области, статистическая информация, материалы научно-практических конференций.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Разработана методика проведения экспертизы параметров прогноза консолидированного бюджета субъекта РФ на стадии его рассмотрения в органах законодательной власти.
2. Сформирована система показателей оценки риска функциональных расходов бюджетов административно-территориальных образований.
3. Разработана методика оценки риска функциональных расходов бюджетов АТО на основе итогового комплексного показателя.
4. Предложена классификация функциональных расходов бюджетов АТО по степени риска: безрисковые, средней степени риска, рисковые.
5. Разработана методика оценки финансового состояния и качества управления бюджетами АТО на основе интегрированных показателей.

6. Предложена классификация АТО по группам: территории с высоко  
устойчивым, устойчивым, удовлетворительным и кризисным финансовым  
состоянием бюджета; территории с высоким, средним, удовлетворительным  
и неудовлетворительным качеством управления бюджетом.

Теоретическая **и**практическая **значимость**работы заключается в совершенствовании теоретических исследований в области управления бюд-

**7**жетами АТО. Основные положения и выводы разработанных автором методик могут быть использованы органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в процессе управления бюджетами соответствующих территорий с целью его совершенствования.

Данное исследование может быть применено для дальнейшего совершенствования научного исследования и преподавания дисциплин «Бюджетная система Российской Федерации», «Финансы», «Планирование и прогнозирование доходной и расходной частей бюджета».

**Апробация результатов исследования.**Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на ежегодных конференциях и семинарах, проводимых по итогам научно-исследовательской работы в Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского, Нижегородским Государственным Техническим Университетом.

Наиболее существенные положения и результаты исследования опубликованы в 11 научных работах общим объемом 20,72 п.л., в том числе авторский вклад - 10,33 п.л.

Теоретические и практические результаты исследования используются в учебном процессе финансового факультета ННГУ им. Н.И. Лобачевского.

Предлагаемые автором практические рекомендации по проведению экспертизы параметров прогноза консолидированного бюджета субъекта РФ на стадии его рассмотрения в органах законодательной власти, по оценке риска функциональных расходов бюджета нашли применение в деятельности комитета по бюджету и налогам Законодательного Собрания Нижегородской области и департамента финансов администрации города Нижнего Новгорода.

**Структура и объем работы.**Диссертация изложена на 164 страницах машинописного текста, состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, приложений, содержит 1 рисунок, 6 диаграмм, 39 таблиц, включает 11 приложений на 95 страницах. Список использованных источников содержит 202 наименования.

## Теоретические аспекты управления бюджетами административно-территориальных образований

В настоящее время степень ответственности за каждое принимаемое управленческое решение на всех без исключения уровнях власти значительно возрастает, поскольку стабильное финансовое состояние бюджетной системы страны напрямую зависит от успешного функционирования бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов административно - территориальных образований, находящихся на их территории.

В связи с этим требуется большая глубина проработанности в управленческой аналитике, которая невозможна без применения современных методов анализа управленческой деятельности.

Почти вековая история развития управления как науки, имеет богатый материал по концептуально-теоретическим разработкам природы управленческой деятельности, методам оценки эффективности профессионального управления, а также по описаниям образцов практической деятельности управленцев.

В развитии научных подходов в управлении можно выделить ряд основных направлений управленческой мысли, каждое из которых стало существенным этапом в ее эволюции. Это школа научного управления, классическая административная школа, школа человеческих отношений, поведенческие науки, количественный подход, системный подход, ситуационный подход.

Родоначальник школы научного управления Ф.У.Тейлор определял управление «как философию, которая сводится к единству четырех великих основных принципов: выработка истинных научных основ производства, научный подбор рабочих, их научное обучение и тренировка, тесное дружественное сотрудничество между администрацией и рабочими» [162].

Школа положила начало научному управлению, созданию систем контроля изучению трудовых функций и операций, хронометражу. Наибольший вклад в развитие подходов школы научного управления внесли Г.Гантт, Л.Гильберт, Ф.Гильберт и Ф.У.Тейлор. Основными критериями эффективности системы управления в данном подходе подразумевались необходимость внесения в управленческую деятельность акцентов нормирования технологических операций, разработки эффективных правил использования орудий труда, использования системы конкретных заданий, связанных с уровнем получаемого вознаграждения и т.д.

Классическая или административная школа, представителями которой являются М. Вебер, Э. Дюркгейм, Дж. Д. Муни, В. Парето, А. К. Рейли, А. П. Слоун, Л.Уирвик, Г.Эмерсон, Г. Форд, А. Файоль и др., сформулировала универсальные принципы управления. По определению А. Файоля «управлять - значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать». В качестве критериев эффективного управления А. Файоль подчеркивает преобладающую важность административной установки.

Административная школа оказала большое влияние на практику управления, поскольку ее представители сделали попытку разработать и применить на практике принципы, пригодные на всех уровнях управления объектом.

## Методика проведения экспертизы прогноза консолидированного бюджета субъекта РФ

На стадии обсуждения депутатами Государственной Думы РФ проекта прогноза федерального бюджета на очередной финансовый год, в течение последних лет Центром финансово - банковских исследований Института экономики РАН производится анализ данного документа. В 2004 году результатом такого анализа было, представленное Центром, «Экспертное заключение на проект федерального бюджета на 2005 год и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2005-2006 годы», подготовленное группой экспертов в составе: д.э.н. В.К. Сенчагова (руководитель группы экспертов), д.э.н. М.И. Гельвановского, д.э.н. СВ. Казанцева, д.э.н. В.И. Павлова, д.э.н. Л.С. Ржаницыной, д.э.н. О.Л. Роговой, д.э.н. Д.Е. Сорокина, д.э.н. А.А. Френкель, д.э.н. Г.Н. Чубакова, д.э.н. Б.В. Губина, к.э.н. Н.Г. Гловацкой, к.э.н. Е.А. Иванова, к.э.н. A.M. Логвина [173].

В данном заключении поэтапно анализируется проект федерального бюджета на 2005 год и прогноз социально - экономического развития Российской Федерации на 2005-2006 годы, обозначаются проблемы и делаются выводы по всем рассматриваемым вопросам, предлагаются варианты решения существующих проблем.

По мнению автора, проведение данной экспертизы - это важный момент обсуждения документа, поскольку с научной точки зрения рассматривается проводимая в стране налоговая и бюджетная политика, ее влияние на бюджетный процесс и составляющие бюджета, выявляются негативные стороны ее влияния и, самое главное, даются практические рекомендации.

Во всех субъектах РФ перед принятием закона о бюджете на очередной финансовый год, так же происходит процесс его обсуждения в органах законодательной власти субъекта РФ.

Однако проведение экспертизы вряд ли существует. Как правило, ограничиваются пояснительной запиской, представляемой к проекту документа финансовым органом субъекта РФ.

Отсутствие проведения экспертизы может являться одной из причин, отрицательно сказывающихся на процессе управления бюджетом субъекта РФ.

От организации, порядка и структуры формирования доходов и расходов консолидированного бюджета субъекта РФ, взаимодействия регионального бюджета с федеральным бюджетом, бюджетами муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений зависит прочность и слаженность функционирования всей территории субъекта РФ.

С целью повышения эффективности управления бюджетами субъектов РФ, в том числе региональными бюджетами и бюджетами административно — территориальных образований, автором предлагается методика проведения экспертизы параметров прогноза консолидированного бюджета субъекта РФ на стадии его рассмотрения в органах законодательной власти.

В качестве инструментария для проведения экспертизы параметров прогноза консолидированного бюджета субъекта РФ предлагается применять абсолютные и относительные показатели консолидированного бюджета субъекта РФ.

## Экспертиза консолидированного бюджета Нижегородской области на 2005 год

От организации, порядка и структуры формирования доходов и расходов консолидированного бюджета Нижегородской области, взаимодействия регионального бюджета с федеральным бюджетом, бюджетами муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений зависит прочность и слаженность функционирования всей Нижегородской области.

На стадии обсуждения депутатами Законодательного Собрания области проекта консолидированного бюджета Нижегородской области на предстоящий финансовый год автором предлагается проводить экспертизу параметров представленного документа.

Цель проведения экспертизы проекта консолидированного бюджета Нижегородской области на предстоящий финансовый год заключается в следующем: на основе анализа показателей социально - экономического развития Нижегородской области на предстоящий финансовый год, основных показателей представленного проекта консолидированного бюджета по доходам и расходам, статистических показателей последить динамику изменения финансовых ресурсов области, в том числе финансовых ресурсов административно - территориальных образований области, на предстоящий финансовый год, выявить негативные причины, отрицательно сказывающиеся на процессе управления финансовыми ресурсами области с целью принятия качественных управленческих решений по их устранению.

Проведение предварительной экспертизы параметров проекта консолидированного бюджета Нижегородской области на предстоящий финансовый год будет способствовать эффективному и качественному управлению финансовыми ресурсами области.

Поскольку, на момент написания данной работы, проект консолидированного бюджета Нижегородской области депутатами был рассмотрен и основные его параметры утверждены Законом Нижегородской области №169-3 от 31.12.2004 г. «Об областном бюджете на 2005 год» [29], а проект консолидированного бюджета Нижегородской области на 2006 год находится в стадии формирования, предлагаю провести экспертизу, сформированного и представленного в Министерство финансов РФ, консолидированного бюджета Нижегородской области на 2005 год.